

EKSAMINASI YURIDIS TERHADAP RATIO DECIDENDI HAKIM DALAM SENGKETA HAK ATAS TANAH

Ferdinand Kamariki Tangkudung, Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara,

e-mail: ferdinand.kamariki@gmail.com

Rasji, Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara,

e-mail: rasji@fh.untar.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i08.p09>

ABSTRAK

Sengketa hak atas tanah Hotel Sultan merupakan salah satu sengketa pertanahan yang melibatkan aspek hukum agraria dan hukum administrasi negara, khususnya mengenai berakhirnya Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL). Sengketa tersebut bermula dari perbedaan penafsiran antara PT Indobuildco dan Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) mengenai akibat hukum berakhirnya HGB, yang kemudian berkembang menjadi sengketa tata usaha negara melalui Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pertimbangan hukum hakim dalam memutus perkara tersebut serta menilai kesesuaiannya dengan ketentuan hukum administrasi negara dan hukum pertanahan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Data dianalisis secara kualitatif melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertimbangan hakim didasarkan pada pengujian aspek kewenangan, prosedur, dan substansi Keputusan Tata Usaha Negara sesuai dengan prinsip legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Hakim menilai bahwa setelah berakhirnya HGB tanpa adanya perpanjangan atau pembaruan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kewenangan penguasaan tanah kembali berada dalam ruang lingkup Hak Pengelolaan. Putusan tersebut memberikan kepastian hukum mengenai batas kewenangan pejabat administrasi negara dalam pengelolaan tanah negara sekaligus menjadi pedoman bagi penyelesaian sengketa pertanahan yang melibatkan Hak Pengelolaan dan Hak Guna Bangunan.

Kata Kunci: Pertimbangan hakim, Hak Guna Bangunan, Hak Pengelolaan, Pengadilan Tata Usaha Negara

ABSTRACT

The dispute over the land rights of Hotel Sultan represents a significant land dispute involving both agrarian law and administrative law, particularly concerning the expiration of Building Use Rights (Hak Guna Bangunan/HGB) on land subject to Management Rights (Hak Pengelolaan/HPL). The dispute arose from differing legal interpretations between PT Indobuildco and the Gelora Bung Karno Complex Management Center (PPKGBK) regarding the legal consequences of the expiration of the HGB, which subsequently developed into an administrative court dispute under Decision Number 71/G/2023/PTUN.JKT. This study aims to analyze the legal reasoning of the judges in deciding the case and to assess its conformity with Indonesian administrative and land law. The research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, and case approaches. The data were analyzed qualitatively through library research on legislation, court decisions, and relevant legal literature. The findings indicate that the judges' legal reasoning was based on an examination of the authority, procedural, and substantive aspects of the State Administrative Decision in accordance with the principle of legality and the General Principles of Good Governance (AUPB). The judges concluded that upon the expiration of the HGB without lawful extension or renewal, the authority over the land reverted to the holder of the Management Rights. The decision provides legal certainty regarding the scope of administrative authority

in the management of state land and serves as a reference for resolving future land disputes involving Management Rights and Building Use Rights.

Key Words: *Judicial reasoning, Building Use Rights, Management Rights, State Administrative Court,*

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan sumber daya agraria merupakan salah satu aspek fundamental dalam penyelenggaraan negara hukum di Indonesia. Tanah tidak hanya diposisikan sebagai aset yang memiliki nilai ekonomi, tetapi juga sebagai sumber daya yang mempunyai fungsi sosial, politik, dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, pengaturan mengenai hak atas tanah menjadi bagian penting dalam menciptakan kepastian hukum, menjaga ketertiban administrasi, serta memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat maupun negara. Landasan konstitusional mengenai penguasaan tanah tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam serta menggunakannya sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Amanat konstitusi tersebut kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi dasar pembentukan sistem hukum pertanahan nasional¹.

Melalui UUPA, negara diberikan kewenangan untuk mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah, menetapkan jenis-jenis hak atas tanah, serta menentukan tata cara pemanfaatan dan penguasaannya. Salah satu bentuk pelaksanaan kewenangan tersebut adalah pemberian Hak Pengelolaan (HPL), yaitu hak yang memberikan kewenangan kepada instansi pemerintah atau badan tertentu untuk mengelola tanah negara sesuai dengan fungsi dan tujuan yang telah ditetapkan². Di atas tanah yang berstatus HPL, negara dapat memberikan hak lain kepada pihak ketiga, salah satunya Hak Guna Bangunan (HGB), sebagai dasar hukum bagi badan usaha atau perseorangan untuk mendirikan dan memanfaatkan bangunan dalam jangka waktu tertentu. Dengan demikian, hubungan hukum antara HPL dan HGB bersifat saling berkaitan karena keberadaan HGB bergantung pada eksistensi tanah yang berada dalam pengelolaan pemegang HPL³.

Berbeda dengan hak milik yang bersifat turun-temurun, HGB memiliki batas waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Setelah jangka waktu tersebut berakhir, pemegang hak wajib mengajukan perpanjangan atau pembaruan apabila masih bermaksud memanfaatkan tanah yang bersangkutan⁴. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, maka timbul konsekuensi hukum berupa berakhirnya hak atas tanah yang dimiliki. Dalam praktiknya, konsekuensi tersebut

¹ Destriananda Safa Aina, "Pelindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia dan India", *Tunas Agraria*, Vol. 8 No. 1, 2025, hal. 92-112.

² Edward Benedictus Roring, Zul Amirul Haq, dan Salman Alfarisi, "Pembentukan Peradilan Agraria sebagai Instrumen Hukum Administrasi Negara dalam Penyelesaian Konflik HGU Perkebunan", *Jembatan Hukum: Kajian Ilmu Hukum, Sosial dan Administrasi Negara*, Vol. 2 No. 2, 2025, hal. 262-279

³ Destriananda Safa Aina, "Pelindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia dan India", *Tunas Agraria*, Vol. 8 No. 1, 2025, hal. 92-112.

⁴ Edward Benedictus Roring, Zul Amirul Haq, dan Salman Alfarisi, "Pembentukan Peradilan Agraria sebagai Instrumen Hukum Administrasi Negara dalam Penyelesaian Konflik HGU Perkebunan", *Jembatan Hukum: Kajian Ilmu Hukum, Sosial dan Administrasi Negara*, Vol. 2 No. 2, 2025, hal. 262-279

sering kali menimbulkan perbedaan penafsiran, terutama apabila tanah yang menjadi objek HGB berada di atas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Perbedaan penafsiran tersebut tidak jarang berkembang menjadi sengketa hukum yang melibatkan pemerintah sebagai pemegang kewenangan publik dan badan usaha sebagai pemegang hak atas tanah.

Persoalan mengenai status hukum tanah setelah berakhirnya HGB menjadi salah satu isu yang cukup sering muncul dalam praktik pertanahan di Indonesia. Sengketa tidak hanya berkaitan dengan kepentingan keperdataan para pihak, tetapi juga menyangkut tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya⁵. Ketika objek sengketa berupa keputusan administrasi negara, penyelesaiannya berada dalam kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam halnya tersebut, hakim PTUN tidak berwenang menentukan kepemilikan hak atas tanah sebagaimana dalam perkara perdata, melainkan menilai apakah keputusan yang diterbitkan oleh badan atau pejabat pemerintahan telah memenuhi ketentuan hukum administrasi negara. Pengujian tersebut meliputi aspek kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan, termasuk kesesuaiannya dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)⁶.

Peran PTUN menjadi semakin penting ketika sengketa berkaitan dengan pengelolaan aset negara yang memiliki nilai strategis. Salah satu perkara yang menarik perhatian publik adalah sengketa hak atas tanah Hotel Sultan di kawasan Gelora Bung Karno (GBK), Jakarta. Sengketa tersebut melibatkan PT Indobuildco sebagai badan usaha yang selama bertahun-tahun memanfaatkan kawasan Hotel Sultan berdasarkan Hak Guna Bangunan dan Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) sebagai pemegang Hak Pengelolaan atas kawasan tersebut. Perselisihan bermula ketika HGB yang dimiliki PT Indobuildco dinyatakan telah berakhir⁷. PPKGBK berpendapat bahwa berakhirnya HGB mengakibatkan penguasaan tanah kembali berada dalam ruang lingkup Hak Pengelolaan sehingga pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan administratif terhadap tanah tersebut. Sebaliknya, PT Indobuildco beranggapan bahwa masih terdapat dasar hukum yang memberikan hak untuk tetap menguasai dan memanfaatkan kawasan Hotel Sultan. Perbedaan pandangan tersebut kemudian berkembang menjadi sengketa administrasi negara yang diperiksa dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT.

Dibandingkan dengan sengketa pertanahan pada umumnya, perkara Hotel Sultan memiliki kompleksitas yang lebih tinggi karena mempertemukan dua rezim hukum sekaligus, yaitu hukum agraria dan hukum administrasi negara. Di satu sisi, penyelesaian perkara memerlukan pemahaman mengenai konsekuensi hukum berakhirnya HGB di atas tanah HPL. Di sisi lain, hakim juga harus menilai apakah tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan telah sesuai dengan prinsip legalitas dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, objek pemeriksaan dalam perkara ini tidak berfokus pada penentuan kepemilikan tanah, melainkan pada keabsahan keputusan administrasi negara yang menjadi objek

⁵ Bintang Ulya Kharisma, Pryo Sularso, Bintara Sura Priambada, Asri Agustiwi, dan Siti Wulandari, "Agrarian Land Policy on Land in Indonesia Post Regional Autonomy", *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 11 No. 2, 2020, hal. 145-158.

⁶ Sari Indah, "Hak-Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria", *Jurnal Mitra Manajemen*, Vol. 9 No. 1, 2020, hal. 15-33.

⁷ Bintang Ulya Kharisma, Pryo Sularso, Bintara Sura Priambada, Asri Agustiwi, dan Siti Wulandari, "Agrarian Land Policy on Land in Indonesia Post Regional Autonomy", *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 11 No. 2, 2020, hal. 145-158.

gugatan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa analisis terhadap pertimbangan hakim menjadi penting karena mencerminkan cara pengadilan menghubungkan norma hukum agraria dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara dalam menyelesaikan suatu sengketa⁸.

Selain berdampak terhadap para pihak yang bersengketa, putusan dalam perkara ini juga memiliki implikasi yang lebih luas terhadap praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan di Indonesia. Argumentasi hukum yang dibangun oleh majelis hakim dapat menjadi pedoman bagi instansi pemerintah dalam menjalankan kewenangannya atas tanah yang berstatus Hak Pengelolaan, sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha yang memanfaatkan tanah negara melalui Hak Guna Bangunan⁹. Oleh karena itu, kajian terhadap pertimbangan hakim tidak hanya penting dari perspektif akademik, tetapi juga memiliki nilai praktis dalam mendukung terciptanya tata kelola pertanahan yang menjunjung tinggi kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Penelitian mengenai sengketa hak atas tanah yang berkaitan dengan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pengelolaan (HPL) telah banyak dilakukan oleh para akademisi. Sebagian besar penelitian terdahulu membahas kedudukan hukum HGB setelah jangka waktunya berakhir, hubungan hukum antara pemegang HPL dengan pemegang HGB, serta perlindungan hukum terhadap para pihak dalam sengketa pertanahan. Penelitian lain juga mengkaji kewenangan negara dalam mengelola tanah yang berada di bawah Hak Pengelolaan beserta implikasinya terhadap pemberian hak kepada pihak ketiga. Hasil penelitian tersebut memberikan pemahaman bahwa hubungan antara HPL dan HGB merupakan hubungan hukum yang tidak dapat dipisahkan, mengingat keberadaan HGB bergantung pada hak pengelolaan yang menjadi dasar pemberiannya¹⁰.

Di sisi lain, sejumlah penelitian juga menyoroti penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme peradilan, baik di lingkungan peradilan umum maupun Pengadilan Tata Usaha Negara. Kajian-kajian tersebut umumnya berfokus pada aspek prosedural penyelesaian sengketa, perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah, maupun akibat hukum dari keputusan administrasi yang diterbitkan oleh pejabat pemerintahan. Meskipun demikian, sebagian besar penelitian tersebut masih menempatkan putusan pengadilan sebagai objek pelengkap sehingga belum memberikan pembahasan yang mendalam mengenai konstruksi pertimbangan hukum hakim dalam memutus suatu perkara.

Sengketa Hotel Sultan memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan sengketa pertanahan lainnya. Perselisihan yang terjadi tidak hanya menyangkut berakhirnya Hak Guna Bangunan, tetapi juga berkaitan dengan kewenangan pemerintah dalam mengelola tanah negara melalui Hak Pengelolaan¹¹. Selain itu, sengketa tersebut berkembang menjadi sengketa administrasi negara karena objek yang dipersoalkan adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh pejabat pemerintahan. Kondisi ini menyebabkan penyelesaian perkara tidak hanya bergantung

⁸ M. S. E. Prasetyo, "Agrarian Reform in the Perspective of Pancasila", *Legal Brief*, Vol. 9 No. 2, 2020, hal. 123-127.

⁹ Rifki Pebriananta, "Transisi dari Administrasi Pertanahan Tradisional ke Digital di Ponorogo", *Indonesian Journal of Agrarian Law*, Vol. 3 No. 1, 2026, hal. 31-45.

¹⁰ M. S. E. Prasetyo, "Agrarian Reform in the Perspective of Pancasila", *Legal Brief*, Vol. 9 No. 2, 2020, hal. 123-127.

¹¹ Suyanto, "Agrarian Law Reform Based on Good Land Governance in Indonesia: A Normative Legal Analysis", *Law and Economics*, Vol. 20 No. 1, 2026, hal. 23-30.

pada ketentuan hukum agraria, tetapi juga harus memperhatikan prinsip-prinsip hukum administrasi negara, terutama mengenai legalitas tindakan pemerintah dan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)¹².

Dalam halnya tersebut, Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT menjadi penting untuk dikaji tidak hanya dari hasil akhir putusan, tetapi terutama dari ratio decidendi atau dasar pertimbangan hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim dalam mencapai kesimpulannya. Ratio decidendi memiliki kedudukan penting karena mencerminkan proses penalaran hakim dalam menghubungkan fakta-fakta yang terbukti di persidangan dengan norma hukum yang berlaku. Dalam perkara sengketa hak atas tanah Hotel Sultan, penalaran tersebut berkaitan dengan bagaimana Majelis Hakim menilai kedudukan dan kewenangan Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) sebagai pemegang Hak Pengelolaan (HPL), status Hak Guna Bangunan (HGB) yang dimiliki PT Indobuildco, serta akibat hukum dari berakhirnya HGB terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah. Oleh karena itu, ratio decidendi dalam putusan tersebut perlu dianalisis secara mendalam untuk mengetahui dasar yuridis yang digunakan hakim dalam menentukan keabsahan tindakan administrasi yang menjadi objek sengketa.

Analisis terhadap ratio decidendi tersebut juga penting karena sengketa Hotel Sultan tidak semata-mata berkaitan dengan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah, tetapi juga menyangkut pelaksanaan kewenangan pemerintahan dalam bidang pertanahan. Majelis Hakim dalam perkara tersebut pada dasarnya menguji tindakan administrasi melalui aspek kewenangan, prosedur, dan substansi dengan menempatkan prinsip legalitas sebagai salah satu dasar utama pengujian. Dengan demikian, ratio decidendi hakim perlu ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi negara dan hukum pertanahan untuk melihat apakah tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan telah memiliki dasar kewenangan yang sah, dilakukan berdasarkan prosedur yang tepat, serta menghasilkan keputusan yang sesuai dengan ketentuan hukum dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Meskipun demikian, kajian terhadap ratio decidendi tidak cukup hanya dengan melihat kesesuaian pertimbangan hakim terhadap norma hukum positif. Pertimbangan tersebut juga perlu dianalisis dari perspektif tujuan hukum, khususnya dalam menemukan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Hal ini menjadi relevan karena berakhirnya HGB tidak hanya menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap penguasaan tanah, tetapi juga berkaitan dengan kepentingan pihak yang selama bertahun-tahun melakukan pemanfaatan dan investasi pada objek tersebut. Dengan demikian, penelitian terhadap Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT diperlukan untuk mengetahui apakah ratio decidendi Majelis Hakim telah memberikan dasar pertimbangan yang komprehensif dalam menyeimbangkan kepentingan negara sebagai pemegang kewenangan pengelolaan tanah dengan perlindungan hukum terhadap pihak yang terdampak oleh tindakan administrasi pemerintahan.

Berdasarkan penelusuran terhadap berbagai penelitian terdahulu, masih ditemukan keterbatasan kajian yang secara khusus menganalisis ratio decidendi atau pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT. Sebagian besar penelitian lebih menitikberatkan pada status hukum tanah Hotel Sultan atau

¹² A. Sultan Sulfian, Lukman Ansar, Firdaus, Nahi Hashim Fathi Aboalela, dan Mohammad Yusuf Musa Albarahmeh, "Agrarian Reform, Institutional Fragmentation and Land Justice in Indonesia", *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam*, Vol. 11 No. 2, 2026, hal. 289-305.

konflik kepentingan antara PT Indobuildco dan Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK). Padahal, pertimbangan hakim merupakan bagian yang paling menentukan dalam suatu putusan karena menjadi dasar bagi pengadilan dalam menafsirkan norma hukum, menilai fakta persidangan, serta menarik kesimpulan hukum terhadap objek sengketa. Dengan demikian, masih terdapat ruang penelitian (research gap) yang perlu dikembangkan melalui analisis terhadap argumentasi hukum yang digunakan majelis hakim dalam memutus perkara tersebut¹³.

Penelitian ini memiliki kebaruan dibandingkan penelitian sebelumnya. Kebaruan tersebut terletak pada fokus analisis yang diarahkan pada pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT dengan menghubungkan ketentuan hukum agraria dan hukum administrasi negara secara terpadu¹⁴. Analisis tidak hanya dilakukan terhadap dasar hukum yang dijadikan pertimbangan oleh majelis hakim, tetapi juga terhadap penerapan prinsip legalitas, kewenangan pejabat administrasi negara, prosedur penerbitan keputusan tata usaha negara, serta penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai parameter pengujian keabsahan tindakan administrasi pemerintahan. Pendekatan tersebut diharapkan mampu memberikan perspektif yang lebih komprehensif mengenai penyelesaian sengketa pertanahan yang melibatkan aspek hukum publik¹⁵.

Selain memiliki nilai kebaruan secara akademis, penelitian ini juga mempunyai relevansi praktis. Putusan PTUN mengenai sengketa Hotel Sultan berpotensi menjadi yurisprudensi yang memengaruhi praktik pengelolaan tanah negara di Indonesia, khususnya terhadap tanah yang berada di bawah Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, analisis terhadap pertimbangan hakim dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah dalam menjalankan kewenangan administrasi secara sesuai dengan prinsip negara hukum, sekaligus menjadi pedoman bagi badan usaha dalam memahami batas-batas hak dan kewajibannya atas tanah yang dikuasai berdasarkan Hak Guna Bangunan. Di samping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai hubungan antara hukum agraria dan hukum administrasi negara yang selama ini masih relatif terbatas.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah ratio decidendi Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah Hotel Sultan ditinjau dari ketentuan hukum administrasi negara, hukum pertanahan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)?

1.3. Tujuan Penulisan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT dengan ketentuan hukum

¹³ T. E. Wijaya, "Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia: Analisis Peraturan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020", *Iustitia Omnibus: Jurnal Ilmu Hukum*, 2024, hal. 101-114.

¹⁴ T. E. Wijaya, "Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia: Analisis Peraturan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020", *Iustitia Omnibus: Jurnal Ilmu Hukum*, 2024, hal. 101-114.

¹⁵ Agusra Yendri dan Rineke Sara, "Reconstruction of Harmonized Agrarian Regulations within the Framework of the Basic Agrarian Law and the Job Creation Law in Resolving Land Conflicts in Indonesia", *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, Vol. 3 No. 3, 2026, hal. 197-207.

administrasi negara, hukum pertanahan, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (normative legal research). Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin, serta berbagai literatur hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini tidak menggunakan data lapangan sebagai sumber utama, melainkan menitikberatkan pada studi kepustakaan (library research) untuk memperoleh bahan hukum yang relevan.

Dalam penelitian ini, penelitian hukum normatif digunakan untuk menganalisis pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT mengenai sengketa hak atas tanah Hotel Sultan antara PT Indobuildco dan Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK). Analisis dilakukan dengan mengkaji kesesuaian pertimbangan hakim terhadap ketentuan hukum administrasi negara, hukum pertanahan, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem hukum pertanahan di Indonesia dibangun berdasarkan prinsip bahwa negara memiliki hak menguasai atas bumi, air, dan ruang angkasa sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip tersebut kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, pemanfaatan, serta hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah.¹⁶ Dalam pelaksanaannya, negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan sebagai pemegang kewenangan publik yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah guna mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep tersebut menjadi dasar bagi lahirnya berbagai jenis hak atas tanah, termasuk Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Guna Bangunan (HGB), yang memiliki karakteristik serta fungsi hukum yang berbeda namun saling berkaitan¹⁷.

Hak Pengelolaan merupakan salah satu instrumen hukum yang memberikan kewenangan kepada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, maupun badan hukum tertentu untuk mengelola tanah negara sesuai dengan tujuan pemberian hak tersebut¹⁸. Berbeda dengan hak atas tanah yang memberikan kewenangan langsung untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah, Hak Pengelolaan lebih menitikberatkan pada fungsi pengelolaan administratif. Pemegang

¹⁶ Triana Rejekiingsih, Chatarina Muryani, dan Diana Lukitasari, "Study of the History and Dynamics of the Agrarian Policy in Transforming Indonesia's Agrarian Reform", *Yustisia*, Vol. 9 No. 2, 2020, hal. 235-249.

¹⁷ Alpi Sahari, "The Rights of Controlling State in Indonesia Against Land Tenure of Customary Law Community", *Randwick International of Social Science Journal*, Vol. 2 No. 2, 2021, hal. 141-148.

¹⁸ Alpi Sahari, "The Rights of Controlling State in Indonesia Against Land Tenure of Customary Law Community", *Randwick International of Social Science Journal*, Vol. 2 No. 2, 2021, hal. 141-148.

HPL memiliki kewenangan untuk menyusun rencana penggunaan tanah, memanfaatkan tanah sesuai dengan tugas dan fungsinya, serta memberikan hak atas tanah kepada pihak ketiga berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, HPL tidak dapat dipersamakan dengan hak milik karena kedudukannya merupakan bagian dari pelaksanaan hak menguasai negara yang bersifat publik¹⁹.

Keberadaan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan merupakan konsekuensi dari kewenangan pemegang HPL dalam memberikan hak kepada pihak lain untuk memanfaatkan tanah. Menurut ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, HGB memberikan hak kepada pemegangnya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu. Dengan demikian, hubungan hukum antara HPL dan HGB bersifat derivatif, yaitu keberadaan HGB lahir karena adanya kewenangan yang dimiliki oleh pemegang HPL. Akibatnya, eksistensi HGB sangat bergantung pada keberadaan Hak Pengelolaan sebagai dasar hukum pemberian hak tersebut²⁰.

Hubungan yang bersifat derivatif tersebut memiliki konsekuensi hukum yang penting, terutama ketika jangka waktu Hak Guna Bangunan berakhir. Berdasarkan ketentuan hukum pertanahan yang berlaku, HGB tidak memberikan hak yang bersifat permanen kepada pemegangnya. Setelah masa berlakunya berakhir, pemegang HGB wajib mengajukan perpanjangan atau pembaruan hak sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Apabila langkah tersebut tidak dilakukan, maka hak atas tanah tersebut berakhir demi hukum. Dalam halnya tanah yang berada di atas Hak Pengelolaan, berakhirnya HGB mengakibatkan hubungan hukum antara pemegang HGB dengan tanah menjadi hapus sehingga penguasaan atas tanah kembali berada dalam ruang lingkup kewenangan pemegang HPL²¹. Meskipun norma hukum mengenai berakhirnya HGB telah diatur secara jelas, implementasinya dalam praktik sering menimbulkan perbedaan penafsiran. Tidak sedikit pemegang HGB yang beranggapan bahwa penguasaan fisik terhadap tanah masih dapat dipertahankan meskipun jangka waktu hak telah berakhir, terutama apabila sebelumnya telah dilakukan investasi dalam jumlah besar terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut²². Sebaliknya, pemerintah sebagai pemegang Hak Pengelolaan berpandangan bahwa berakhirnya HGB menghilangkan dasar hukum bagi pihak ketiga untuk tetap menguasai atau memanfaatkan tanah tanpa adanya pembaruan hak. Perbedaan penafsiran inilah yang kemudian menjadi salah satu sumber utama sengketa pertanahan, termasuk dalam perkara Hotel Sultan²³.

Sengketa Hotel Sultan memperlihatkan bagaimana hubungan hukum antara HPL dan HGB tidak hanya menimbulkan persoalan keperdataan, tetapi juga melahirkan

¹⁹ Sigit Santosa, Arditya Wicaksono, dan Romi Nugroho, "Multi-Role Collaboration of Ministries and Institutions in the Implementation of Agrarian Reform in Indonesia", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 5 No. 3, 2020, hal. 321-335.

²⁰ Nugroho Setyawan, Evita Isretno Israhadi, dan Borobudur University, "Implementation of Basic Agrarian Law No. 5/1960 in Indigenous Land Disputes in Malinau District", *Proceedings of the International Conference on Law, Social Science, Economics, and Education*, 2021, hal. 89-101.

²¹ Achmadi, *Hukum Agraria: Pengantar Keagrariaan Indonesia* (Palangka Raya: UMPR Publishing, 2026), hal. 25-33.

²² M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hal. 61-69.

²³ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), hal. 115-124.

konsekuensi dalam ranah hukum administrasi negara. PT Indobuildco sebagai pemegang Hak Guna Bangunan berpendapat bahwa hak yang dimilikinya masih memberikan dasar hukum untuk tetap menguasai kawasan Hotel Sultan. Sebaliknya, Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) menegaskan bahwa setelah berakhirnya HGB, kewenangan penguasaan tanah kembali berada pada pemegang Hak Pengelolaan. Perbedaan pandangan tersebut pada akhirnya tidak hanya mempersoalkan status hak atas tanah, tetapi juga menyangkut keabsahan tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dalam menjalankan kewenangannya²⁴. Dari perspektif hukum administrasi negara, tindakan pemerintah dalam mengelola tanah negara harus selalu didasarkan pada prinsip legalitas. Artinya, setiap keputusan yang diambil oleh pejabat administrasi harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, apabila HGB telah berakhir dan tidak diperpanjang sesuai prosedur yang berlaku, maka pemegang HPL memiliki dasar hukum untuk melakukan tindakan administratif terhadap tanah yang bersangkutan. Namun demikian, tindakan tersebut tetap harus memperhatikan prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), sehingga tidak menimbulkan tindakan yang bersifat sewenang-wenang²⁵. Dalam perkara Hotel Sultan, persoalan yang muncul bukan hanya mengenai berakhirnya HGB, tetapi juga mengenai bagaimana konsekuensi hukum tersebut diterapkan dalam praktik administrasi pemerintahan²⁶. Hal ini menunjukkan bahwa sengketa pertanahan modern tidak lagi hanya berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah, melainkan juga berkaitan erat dengan pelaksanaan kewenangan administrasi negara. Oleh karena itu, analisis terhadap hubungan antara HPL dan HGB harus dilakukan secara sistematis dengan memperhatikan keterkaitan antara hukum agraria dan hukum administrasi negara. Pendekatan demikian penting agar setiap tindakan pemerintah tetap berada dalam koridor negara hukum serta mampu memberikan perlindungan hukum yang seimbang bagi seluruh pihak yang berkepentingan.

Penulis berpendapat bahwa kedudukan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan harus dipahami sebagai hubungan hukum yang bersifat terbatas dan bergantung pada keberadaan hak dasar yang melahirkannya²⁷. HGB memang memberikan hak kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah dalam jangka waktu tertentu, namun hak tersebut tidak dapat ditafsirkan sebagai dasar untuk mempertahankan penguasaan tanah tanpa batas waktu setelah masa berlakunya berakhir²⁸. Sebaliknya, pemegang Hak Pengelolaan juga tidak dapat menggunakan kewenangannya secara mutlak tanpa memperhatikan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dan perlindungan terhadap hak-hak pihak ketiga. Dengan demikian, keseimbangan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan menjadi aspek yang harus diwujudkan dalam setiap penyelesaian sengketa yang melibatkan HPL dan HGB. Pendekatan inilah yang selanjutnya menjadi dasar penting dalam menilai pertimbangan hukum majelis hakim pada Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT, khususnya terkait

²⁴ Evy Indriasari, *Hukum Agraria* (Jakarta: Kencana, 2024), hal. 45–53.

²⁵ Dian Dewi Khasanah et al., *Hukum Agraria Indonesia* (Sada Kurnia Pustaka, 2026), hal. 51–60.

²⁶ Oemar Moechthar, ed., *Dinamika Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2020), hal. 105–114.

²⁷ H. Richard dan Agus Sudrajat, *Buku Ajar Hukum Agraria Indonesia: Sejarah dan Perkembangan* (Jakarta: CV Cendekia Press, 2024), hal. 79–87.

²⁸ Oemar Moechthar, ed., *Dinamika Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2020), hal. 105–114.

penafsiran terhadap berakhirnya Hak Guna Bangunan dan kewenangan PPKGBK sebagai pemegang Hak Pengelolaan²⁹.

Sengketa yang diperiksa dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT pada dasarnya berangkat dari adanya perbedaan pandangan mengenai akibat hukum berakhirnya Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah yang berada di bawah Hak Pengelolaan (HPL). Perbedaan tersebut berkembang menjadi sengketa tata usaha negara setelah diterbitkannya keputusan administrasi oleh Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) yang dianggap merugikan kepentingan PT Indobuildco sebagai pihak yang selama ini memanfaatkan kawasan Hotel Sultan. Berbeda dengan perkara perdata yang berorientasi pada penentuan kepemilikan hak atas tanah, perkara ini berfokus pada pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Oleh karena itu, ruang lingkup pemeriksaan majelis hakim tidak diarahkan untuk menentukan siapa pemilik tanah, melainkan untuk menilai apakah tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah telah memenuhi syarat legalitas berdasarkan ketentuan hukum administrasi negara³⁰. Dalam hukum administrasi negara, suatu KTUN hanya dapat dinyatakan sah apabila memenuhi tiga unsur pokok, yaitu kewenangan (*bevoegdheid*), prosedur (*procedure*), dan substansi (*substance*). Ketiga unsur tersebut menjadi parameter utama yang digunakan oleh hakim PTUN dalam menguji tindakan pemerintah. Pendekatan tersebut merupakan implementasi dari prinsip legalitas (*rechtmatigheid van bestuur*), yang menghendaki agar setiap tindakan pemerintahan memiliki dasar hukum yang jelas, dilakukan melalui prosedur yang benar, serta menghasilkan keputusan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)³¹.

Aspek pertama yang memperoleh perhatian majelis hakim adalah kewenangan pejabat administrasi negara. Dalam hukum administrasi, kewenangan merupakan dasar legitimasi bagi setiap tindakan pemerintah. Tanpa adanya kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, setiap keputusan administrasi berpotensi dinyatakan tidak sah. Oleh karena itu, hakim terlebih dahulu menilai apakah PPKGBK memiliki dasar hukum untuk menerbitkan keputusan yang menjadi objek sengketa. Penilaian tersebut dilakukan dengan menghubungkan status PPKGBK sebagai pemegang Hak Pengelolaan terhadap kawasan Gelora Bung Karno dengan ketentuan yang mengatur pengelolaan tanah negara. Majelis hakim berpendapat bahwa Hak Pengelolaan memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mengatur pemanfaatan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan³². Kewenangan tersebut mencakup penyusunan rencana penggunaan tanah, pemberian hak kepada pihak ketiga, serta pengelolaan kembali tanah apabila hak yang diberikan kepada pihak ketiga telah berakhir³³. Berdasarkan pertimbangan tersebut, hakim menilai bahwa secara normatif PPKGBK memiliki dasar kewenangan untuk mengambil tindakan administratif setelah berakhirnya Hak Guna Bangunan yang sebelumnya

²⁹ Rahmat Ramadhani, *Dasar-Dasar Hukum Agraria* (Medan: Pustaka Prima, 2021), hal. 27-35.

³⁰ H. Richard dan Agus Sudrajat, *Buku Ajar Hukum Agraria Indonesia: Sejarah dan Perkembangan* (Jakarta: CV Cendekia Press, 2024), hal. 79-87.

³¹ Suyanto, "Agrarian Law Reform Based on Good Land Governance in Indonesia: A Normative Legal Analysis", *Law and Economics*, Vol. 20 No. 1, 2026, hal. 23-30.

³² Zilan Zulmi Awaldi et al., "Studi Literatur Tanah Terlantar sebagai Objek Reforma Agraria: Analisis Normatif terhadap Kebijakan Penertiban", *Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah*, Vol. 7 No. 4, 2026, hal. 512-525.

³³ T. E. Wijaya, "Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia: Analisis Peraturan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020", *Iustitia Omnibus: Jurnal Ilmu Hukum*, 2024, hal. 101-114.

dimiliki PT Indobuildco. Dengan kata lain, tindakan administrasi yang dilakukan oleh PPKGBK tidak lahir dari kehendak sepihak, melainkan merupakan pelaksanaan kewenangan yang bersumber dari ketentuan hukum pertanahan³⁴.

Penulis berpendapat bahwa pertimbangan hakim mengenai aspek kewenangan telah sejalan dengan teori kewenangan dalam hukum administrasi negara. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan pemerintah hanya dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam perkara ini, kewenangan PPKGBK berasal dari pengaturan mengenai Hak Pengelolaan yang memberikan hak kepada pemegang HPL untuk mengelola tanah negara sesuai dengan fungsi yang telah ditentukan. Oleh karena itu, selama kewenangan tersebut digunakan dalam batas yang ditentukan oleh hukum, tindakan administrasi yang dilakukan pada prinsipnya memiliki legitimasi hukum. Selain aspek kewenangan, majelis hakim juga melakukan pengujian terhadap prosedur penerbitan keputusan tata usaha negara. Pengujian prosedural menjadi penting karena suatu keputusan administrasi tidak hanya dinilai dari hasil akhirnya, tetapi juga dari cara keputusan tersebut diterbitkan. Dalam negara hukum, prosedur merupakan instrumen yang menjamin adanya transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Apabila prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tidak dipenuhi, maka keputusan administrasi dapat dinyatakan cacat hukum meskipun pejabat yang menerbitkannya memiliki kewenangan³⁵.

Dalam menganalisis aspek prosedur, hakim menilai bahwa tindakan administrasi yang dilakukan oleh PPKGBK telah didasarkan pada proses yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Penilaian tersebut didasarkan pada fakta bahwa HGB yang dimiliki PT Indobuildco telah berakhir dan tidak terdapat pembaruan hak yang memberikan dasar hukum bagi kelanjutan penguasaan tanah. Dengan demikian, tindakan administratif yang diambil merupakan konsekuensi dari berakhirnya hubungan hukum antara pemegang HGB dengan objek tanah yang bersangkutan³⁶. Penulis menilai bahwa pertimbangan tersebut mencerminkan penerapan prinsip kepastian hukum sebagai salah satu unsur utama AUPB. Kepastian hukum menghendaki agar setiap tindakan pemerintah didasarkan pada aturan yang jelas sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat. Dalam perkara Hotel Sultan, hakim berusaha menempatkan kepastian hukum sebagai dasar pertimbangan dengan menegaskan bahwa hak atas tanah yang telah berakhir tidak dapat dipertahankan tanpa adanya dasar hukum baru berupa perpanjangan atau pembaruan hak.

Aspek berikutnya yang menjadi fokus majelis hakim adalah substansi keputusan tata usaha negara. Pengujian substansi bertujuan untuk menilai apakah isi keputusan administrasi telah sesuai dengan ketentuan hukum dan tidak bertentangan dengan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam halnya ini, hakim tidak hanya menilai kesesuaian formal suatu keputusan, tetapi juga mempertimbangkan

³⁴ T. E. Wijaya, "Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia: Analisis Peraturan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020", *Iustitia Omnibus: Jurnal Ilmu Hukum*, 2024, hal. 101-114.

³⁵ Agusra Yendri dan Rineke Sara, "Reconstruction of Harmonized Agrarian Regulations within the Framework of the Basic Agrarian Law and the Job Creation Law in Resolving Land Conflicts in Indonesia", *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, Vol. 3 No. 3, 2026, hal. 197-207.

³⁶ Triana Rejekiningsih, Chatarina Muryani, dan Diana Lukitasari, "Study of the History and Dynamics of the Agrarian Policy in Transforming Indonesia's Agrarian Reform", *Yustisia*, Vol. 9 No. 2, 2020, hal. 235-249.

apakah keputusan tersebut mencerminkan asas keadilan, proporsionalitas, dan kemanfaatan. Aspek berikutnya yang menjadi fokus majelis hakim adalah substansi keputusan tata usaha negara. Pengujian substansi bertujuan untuk menilai apakah isi keputusan administrasi telah sesuai dengan ketentuan hukum dan tidak bertentangan dengan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam halnya ini, hakim tidak hanya menilai kesesuaian formal suatu keputusan, tetapi juga mempertimbangkan apakah keputusan tersebut mencerminkan asas keadilan, proporsionalitas, dan kemanfaatan³⁷.

Majelis hakim menilai bahwa substansi keputusan yang diterbitkan oleh PPKGBK tidak dapat dilepaskan dari kenyataan bahwa Hak Guna Bangunan yang menjadi dasar penguasaan PT Indobuildco telah berakhir. Oleh karena itu, secara hukum tidak terdapat lagi hubungan hak atas tanah yang memberikan legitimasi bagi PT Indobuildco untuk tetap menguasai objek sengketa berdasarkan HGB yang telah habis masa berlakunya³⁸. Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa hakim lebih menitikberatkan pada keberlakuan norma hukum positif dibandingkan pada pertimbangan ekonomis atau historis mengenai pemanfaatan Hotel Sultan selama puluhan tahun. Namun demikian, dari sudut pandang akademik masih terdapat ruang untuk melakukan evaluasi terhadap argumentasi majelis hakim. Putusan ini lebih banyak menitikberatkan pada aspek formal mengenai berakhirnya HGB dibandingkan pembahasan yang lebih mendalam mengenai perlindungan terhadap kepentingan pihak yang telah melakukan investasi jangka panjang di atas tanah tersebut. Meskipun secara normatif hak atas tanah telah berakhir, keberadaan bangunan dan investasi yang telah dilakukan selama bertahun-tahun juga merupakan aspek yang patut dipertimbangkan dalam mewujudkan asas keadilan. Dengan demikian, keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif menjadi isu yang menarik untuk dikaji lebih lanjut.

Selain itu, penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik seharusnya tidak hanya dipahami sebagai kepatuhan terhadap prosedur administratif, tetapi juga mencakup perlindungan terhadap hak-hak yang timbul akibat hubungan hukum yang telah berlangsung lama³⁹. Dalam perspektif hukum administrasi modern, tindakan pemerintah tidak hanya harus sah menurut hukum (*rechtmatig*), tetapi juga harus mencerminkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, analisis terhadap pertimbangan hakim tidak cukup berhenti pada aspek legalitas, melainkan juga perlu melihat sejauh mana putusan tersebut mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan negara dan perlindungan terhadap subjek hukum yang terdampak oleh keputusan administrasi⁴⁰.

Secara keseluruhan, pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT menunjukkan bahwa majelis hakim menempatkan prinsip

³⁷ Sigit Santosa, Arditya Wicaksono, dan Romi Nugroho, "Multi-Role Collaboration of Ministries and Institutions in the Implementation of Agrarian Reform in Indonesia", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 5 No. 3, 2020, hal. 321-335.

³⁸ Sigit Santosa, Arditya Wicaksono, dan Romi Nugroho, "Multi-Role Collaboration of Ministries and Institutions in the Implementation of Agrarian Reform in Indonesia", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 5 No. 3, 2020, hal. 321-335.

³⁹ Destriananda Safa Aina, "Pelindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia dan India", *Tunas Agraria*, Vol. 8 No. 1, 2025, hal. 92-112.

⁴⁰ Muhammad Ilham Arisaputra dan Abdul Munif Ashri, "Agrarian Reform as a Human Rights Imperative: Bridging Inequality and Justice in Land Distribution", *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 54 No. 2, 2025, hal. 227-239.

legalitas sebagai landasan utama dalam menyelesaikan sengketa. Pengujian dilakukan secara bertahap melalui analisis kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan administrasi negara. Pendekatan tersebut memperlihatkan bahwa sengketa Hotel Sultan dipandang sebagai persoalan legalitas tindakan administrasi pemerintahan, bukan semata-mata sengketa kepemilikan hak atas tanah. Pendekatan ini sekaligus mempertegas fungsi PTUN sebagai lembaga peradilan yang mengawasi tindakan administrasi pemerintah agar tetap berada dalam koridor hukum dan prinsip negara hukum⁴¹. Secara keseluruhan, pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT menunjukkan bahwa majelis hakim menempatkan prinsip legalitas sebagai landasan utama dalam menyelesaikan sengketa. Pengujian dilakukan secara bertahap melalui analisis kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan administrasi negara. Pendekatan tersebut memperlihatkan bahwa sengketa Hotel Sultan dipandang sebagai persoalan legalitas tindakan administrasi pemerintahan, bukan semata-mata sengketa kepemilikan hak atas tanah. Pendekatan ini sekaligus mempertegas fungsi PTUN sebagai lembaga peradilan yang mengawasi tindakan administrasi pemerintah agar tetap berada dalam koridor hukum dan prinsip negara hukum⁴².

Dari perspektif hukum administrasi negara, langkah pertama yang dilakukan majelis hakim dengan menguji kewenangan pejabat administrasi merupakan pendekatan yang tepat. Menurut Philipus M. Hadjon, legalitas merupakan prinsip fundamental yang membatasi setiap tindakan pemerintah sehingga seluruh tindakan administrasi harus memiliki dasar kewenangan yang jelas. Tanpa adanya kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, tindakan pemerintah kehilangan legitimasi hukumnya dan berpotensi dinyatakan batal oleh pengadilan. Dalam perkara Hotel Sultan, majelis hakim menilai bahwa Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) memiliki kewenangan administratif karena bertindak sebagai pemegang Hak Pengelolaan atas kawasan Gelora Bung Karno. Berdasarkan status tersebut, PPKGBK mempunyai kewenangan untuk mengelola tanah negara, termasuk mengambil tindakan administratif ketika Hak Guna Bangunan yang diberikan kepada pihak ketiga telah berakhir.

Apabila dianalisis menggunakan teori kewenangan, pertimbangan tersebut dapat dibenarkan. Kewenangan PPKGBK bukan merupakan kewenangan yang lahir karena kehendak sendiri, melainkan berasal dari atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan tanah negara. Dengan demikian, tindakan administratif yang dilakukan setelah berakhirnya Hak Guna Bangunan memiliki dasar hukum yang memadai. Penulis sependapat dengan argumentasi tersebut karena keberadaan Hak Pengelolaan memang memberikan kewenangan publik kepada pemegangnya untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan tujuan pemberian hak.

Apabila dianalisis menggunakan teori kewenangan, pertimbangan tersebut dapat dibenarkan. Kewenangan PPKGBK bukan merupakan kewenangan yang lahir

⁴¹ Edward Benedictus Roring, Zul Amirul Haq, dan Salman Alfarisi, "Pembentukan Peradilan Agraria sebagai Instrumen Hukum Administrasi Negara dalam Penyelesaian Konflik HGU Perkebunan", *Jembatan Hukum: Kajian Ilmu Hukum, Sosial dan Administrasi Negara*, Vol. 2 No. 2, 2025, hal. 262-279.

⁴² Dewi Gafuraningtyas, Raldi Hendro Koestoer, Hafid Setiadi, dan Mohammad Ridwan Lessy, "Transformative Pathways of Agrarian Reform: Comparative Bibliometric Insights of Southeast Asia and Indonesia Cases", *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, Vol. 5 No. 1, 2024, hal. 38-53.

karena kehendak sendiri, melainkan berasal dari atribusi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan tanah negara. Dengan demikian, tindakan administratif yang dilakukan setelah berakhirnya Hak Guna Bangunan memiliki dasar hukum yang memadai. Penulis sependapat dengan argumentasi tersebut karena keberadaan Hak Pengelolaan memang memberikan kewenangan publik kepada pemegangnya untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan tujuan pemberian hak⁴³. Selain aspek kewenangan, majelis hakim juga mendasarkan pertimbangannya pada berakhirnya Hak Guna Bangunan sebagai dasar hilangnya hubungan hukum antara PT Indobuildco dengan objek tanah sengketa. Pendekatan tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 35 UUPA dan PP Nomor 18 Tahun 2021 yang menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan diberikan untuk jangka waktu tertentu dan hanya dapat terus berlaku apabila dilakukan perpanjangan atau pembaruan sesuai ketentuan hukum. Dengan demikian, secara normatif tidak terdapat dasar hukum yang memberikan hak kepada pemegang HGB untuk tetap menguasai tanah apabila jangka waktu hak telah berakhir tanpa adanya pembaruan⁴⁴.

Penulis menilai bahwa pertimbangan tersebut mencerminkan penerapan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum agraria nasional karena memberikan batas yang jelas mengenai kapan suatu hak lahir, berlaku, dan berakhir⁴⁵. Apabila pengadilan mengabaikan ketentuan mengenai jangka waktu HGB, maka akan muncul ketidakpastian hukum yang berpotensi menimbulkan sengketa baru pada masa mendatang. Oleh karena itu, konsistensi hakim dalam menerapkan ketentuan mengenai berakhirnya HGB patut diapresiasi sebagai bentuk perlindungan terhadap sistem hukum pertanahan nasional.

Akan tetapi, dari perspektif yang lebih luas, pendekatan tersebut masih menyisakan ruang untuk dikritisi. Majelis hakim lebih banyak berorientasi pada legalitas formal dibandingkan pada aspek keadilan substantif. Dalam perkara Hotel Sultan, PT Indobuildco telah mengelola kawasan tersebut dalam jangka waktu yang sangat panjang dan melakukan investasi yang bernilai besar. Meskipun investasi tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk memperpanjang HGB secara otomatis, keberadaan investasi tersebut merupakan fakta hukum yang seharusnya memperoleh perhatian lebih dalam proses pertimbangan hakim. Dengan kata lain, hakim tidak hanya dituntut menegakkan kepastian hukum, tetapi juga mempertimbangkan dampak sosial dan ekonomi dari penerapan norma hukum secara ketat.

Kritik tersebut berkaitan dengan konsep keadilan substantif (*substantive justice*). Menurut Satjipto Rahardjo, hukum pada hakikatnya dibentuk untuk manusia sehingga penerapan hukum tidak boleh hanya berorientasi pada teks undang-undang, melainkan juga pada tujuan yang hendak diwujudkan. Pendekatan yang terlalu formalistik berpotensi menghasilkan putusan yang benar menurut hukum, tetapi belum tentu mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Dalam halnya sengketa Hotel Sultan, pertanyaan yang patut diajukan adalah apakah penerapan norma mengenai

⁴³ Dewi Gafuraningtyas, Raldi Hendro Koestoer, Hafid Setiadi, dan Mohammad Ridwan Lessy, "Transformative Pathways of Agrarian Reform: Comparative Bibliometric Insights of Southeast Asia and Indonesia Cases", *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, Vol. 5 No. 1, 2024, hal. 38-53.

⁴⁴ Sari Indah, "Hak-Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria", *Jurnal Mitra Manajemen*, Vol. 9 No. 1, 2020, hal. 15-33.

⁴⁵ Bintang Ulya Kharisma, Pryo Sularso, Bintara Sura Priambada, Asri Agustiwi, dan Siti Wulandari, "Agrarian Land Policy on Land in Indonesia Post Regional Autonomy", *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 11 No. 2, 2020, hal. 145-158.

berakhirnya HGB telah diimbangi dengan pertimbangan yang memadai terhadap kepentingan para pihak yang telah lama menjalin hubungan hukum atas objek sengketa.

Di sisi lain, penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) juga menjadi aspek yang menarik untuk dianalisis. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa setiap tindakan pemerintah harus memperhatikan asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, kepentingan umum, serta pelayanan yang baik. Dalam putusan ini, majelis hakim lebih banyak menitikberatkan pada asas kepastian hukum. Padahal, asas kemanfaatan dan proporsionalitas juga memiliki kedudukan yang sama penting dalam menilai apakah suatu keputusan administrasi telah memenuhi prinsip pemerintahan yang baik. Menurut penulis, penerapan AUPB dalam perkara ini seharusnya dianalisis secara lebih komprehensif. Misalnya, apakah tindakan administratif yang dilakukan oleh PPKGBK telah mempertimbangkan dampaknya terhadap keberlangsungan kegiatan usaha, tenaga kerja, maupun kepentingan publik yang terkait dengan pengelolaan Hotel Sultan. Analisis tersebut tidak dimaksudkan untuk mengesampingkan ketentuan hukum mengenai berakhirnya HGB, melainkan untuk memastikan bahwa tindakan administrasi negara tetap memenuhi prinsip proporsionalitas. Dalam doktrin hukum administrasi modern, suatu keputusan dapat dinilai sah secara formal tetapi tetap dianggap tidak memenuhi prinsip pemerintahan yang baik apabila menimbulkan akibat yang tidak proporsional terhadap pihak yang terkena dampak.

Selanjutnya, apabila ditinjau dari fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai guardian of legality, majelis hakim telah menjalankan tugasnya sesuai dengan kompetensi absolut PTUN. Pengadilan tidak memasuki ranah pembuktian mengenai kepemilikan hak atas tanah sebagaimana menjadi kewenangan peradilan umum, melainkan hanya menilai legalitas keputusan administrasi yang diterbitkan oleh pejabat pemerintah. Pendekatan tersebut menunjukkan adanya konsistensi terhadap pembagian kompetensi antarlingkungan peradilan sebagaimana diatur dalam sistem peradilan Indonesia. Dengan demikian, putusan ini sekaligus mempertegas bahwa sengketa mengenai kepemilikan hak atas tanah dan sengketa mengenai keabsahan tindakan administrasi merupakan dua rezim hukum yang harus dipisahkan⁴⁶.

Ratio decidendi Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT pada dasarnya dibangun atas pertimbangan mengenai keabsahan tindakan administrasi yang dilakukan oleh Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK) sebagai pemegang Hak Pengelolaan (HPL). Majelis Hakim terlebih dahulu menempatkan sengketa tersebut dalam ranah hukum administrasi negara dengan memandang bahwa objek pemeriksaan bukanlah penentuan kepemilikan tanah, melainkan pengujian terhadap legalitas Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh pejabat atau badan pemerintahan. Dalam kerangka tersebut, hakim menggunakan prinsip legalitas sebagai dasar utama dengan menguji tiga aspek, yaitu kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan administrasi. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa suatu tindakan pemerintahan hanya dapat dibenarkan apabila dilakukan oleh pihak yang memiliki kewenangan hukum, melalui prosedur yang sesuai, serta memiliki substansi yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

⁴⁶ Ahmad Muhamad Mustain Nasoha, Muhammad Syauqi, Jhovan Eko Saputra, dan Abdul Adzim Hilmi Ahmad, "Politik Hukum Terkait Pertanahan (Agraria) Indonesia", *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, Vol. 2 No. 2, 2025, hal. 1-10.

Pertimbangan selanjutnya berkaitan dengan kedudukan PPKGBK sebagai pemegang HPL dan akibat hukum berakhirnya Hak Guna Bangunan (HGB) yang sebelumnya menjadi dasar penguasaan PT Indobuildco atas objek sengketa. Majelis Hakim menilai bahwa kewenangan PPKGBK untuk melakukan tindakan administratif bersumber dari kedudukannya sebagai pemegang HPL, yang memberikan kewenangan untuk mengelola dan mengatur pemanfaatan tanah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Di sisi lain, HGB merupakan hak yang bersifat terbatas karena diberikan untuk jangka waktu tertentu. Oleh karena itu, ketika jangka waktu HGB berakhir dan tidak terdapat perpanjangan atau pembaruan hak berdasarkan ketentuan yang berlaku, hubungan hukum pemegang HGB dengan tanah tersebut tidak lagi memiliki dasar yang dapat digunakan untuk mempertahankan penguasaan atas tanah. Atas dasar hubungan hukum tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa tindakan administratif PPKGBK setelah berakhirnya HGB memiliki landasan kewenangan yang sah dan merupakan konsekuensi hukum dari berakhirnya hak yang sebelumnya diberikan kepada PT Indobuildco.

Dengan demikian, *ratio decidendi* Majelis Hakim dapat dipahami sebagai suatu rangkaian penalaran yang menghubungkan status HPL PPKGBK, berakhirnya HGB PT Indobuildco, dan kewenangan administrasi untuk mengambil tindakan terhadap tanah setelah berakhirnya hak tersebut. Pertimbangan tersebut pada prinsipnya menempatkan kepastian hukum dan asas legalitas sebagai dasar utama dalam menentukan keabsahan tindakan pemerintahan. Meskipun demikian, dari perspektif akademis, *ratio decidendi* tersebut masih dapat dikaji lebih lanjut dari sisi keadilan substantif dan penerapan AUPB, khususnya asas kemanfaatan dan proporsionalitas. Hal ini karena penerapan norma mengenai berakhirnya HGB tidak hanya menimbulkan akibat yuridis terhadap status penguasaan tanah, tetapi juga berkaitan dengan kepentingan pihak yang telah melakukan investasi dan memanfaatkan objek tersebut dalam jangka waktu panjang. Oleh sebab itu, meskipun pertimbangan hakim secara normatif telah menekankan legalitas dan kepastian hukum, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan tetap menjadi aspek yang relevan untuk menilai *ratio decidendi* tersebut secara lebih komprehensif.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut, penulis berpendapat bahwa *ratio decidendi* majelis hakim pada dasarnya telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara, khususnya mengenai penerapan asas legalitas dan kepastian hukum. Namun demikian, argumentasi hukum dalam putusan ini masih dapat dikembangkan melalui pembahasan yang lebih mendalam mengenai penerapan asas proporsionalitas, perlindungan terhadap kepentingan yang telah timbul dari hubungan hukum sebelumnya, serta keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif. Pendekatan tersebut penting agar putusan pengadilan tidak hanya memiliki kekuatan yuridis, tetapi juga mampu memberikan legitimasi sosial serta mencerminkan tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yaitu mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan secara seimbang.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis terhadap Putusan Nomor 71/G/2023/PTUN.JKT mengenai sengketa hak atas tanah Hotel Sultan antara PT Indobuildco dan Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno (PPKGBK), dapat disimpulkan bahwa majelis hakim mendasarkan pertimbangannya pada prinsip legalitas sebagai parameter utama dalam menguji keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Pengujian dilakukan melalui tiga aspek fundamental dalam hukum

administrasi negara, yaitu kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan administrasi. Dari aspek kewenangan, hakim berpendapat bahwa PPKGBK memiliki legitimasi hukum sebagai pemegang Hak Pengelolaan (HPL) untuk melakukan tindakan administratif setelah berakhirnya Hak Guna Bangunan (HGB) yang sebelumnya dimiliki PT Indobuildco. Dari aspek prosedural, majelis hakim menilai bahwa tindakan administrasi telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan dari aspek substansi hakim berpendapat bahwa berakhirnya HGB tanpa adanya perpanjangan atau pembaruan mengakibatkan tidak lagi terdapat dasar hukum bagi PT Indobuildco untuk mempertahankan penguasaan atas objek sengketa berdasarkan hak tersebut.

Analisis terhadap pertimbangan hakim menunjukkan bahwa putusan tersebut secara umum telah sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menempatkan asas legalitas sebagai dasar setiap tindakan administrasi negara. Majelis hakim juga telah menerapkan fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara secara tepat dengan membatasi pemeriksaan pada legalitas keputusan administrasi tanpa memasuki ranah pembuktian mengenai kepemilikan hak atas tanah yang merupakan kewenangan peradilan umum. Pendekatan tersebut mempertegas kedudukan PTUN sebagai lembaga yang melakukan kontrol yudisial terhadap tindakan administrasi pemerintahan guna menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Meskipun demikian, penelitian ini menemukan bahwa pertimbangan hukum majelis hakim masih lebih berorientasi pada pendekatan legalistik-formal dibandingkan pendekatan yang mempertimbangkan keadilan substantif. Fokus pertimbangan hakim terhadap berakhirnya Hak Guna Bangunan sebagai dasar hilangnya hubungan hukum dengan objek sengketa telah memberikan kepastian hukum, namun belum sepenuhnya mengakomodasi aspek proporsionalitas, kemanfaatan, dan perlindungan terhadap kepentingan pihak yang telah melakukan investasi dalam jangka waktu yang panjang. Oleh karena itu, penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam perkara serupa seharusnya tidak hanya dipahami sebagai kepatuhan terhadap prosedur administratif, tetapi juga sebagai upaya mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam setiap tindakan administrasi negara.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis menyarankan agar pemerintah, khususnya instansi yang mengelola tanah dengan status Hak Pengelolaan, memperkuat kepastian hukum melalui peningkatan transparansi dalam proses pemberian, perpanjangan, maupun pembaruan Hak Guna Bangunan sehingga potensi sengketa administrasi dapat diminimalkan. Selain itu, dalam menjalankan kewenangan administrasi, pejabat pemerintahan perlu mengimplementasikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik secara lebih komprehensif dengan tidak hanya memperhatikan aspek legalitas formal, tetapi juga mempertimbangkan proporsionalitas, kemanfaatan, dan perlindungan terhadap hak-hak pihak yang terdampak oleh keputusan administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi. *Hukum Agraria: Pengantar Keagrariaan Indonesia*. Palangka Raya: UMPR Publishing, 2026.
- Aina, Destriananda Safa. "Pelindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia dan India." *Tunas Agraria* 8, no. 1 (2025): 92-112. <https://doi.org/10.31292/jta.v8i1.407>.
- Arba, M. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Arisaputra, Muhammad Ilham, and Abdul Munif Ashri. "Agrarian Reform as a Human Rights Imperative: Bridging Inequality and Justice in Land Distribution." *Masalah-Masalah Hukum* 54, no. 2 (2025): 227-239. <https://doi.org/10.14710/mmh.54.2.2025.227-239>.
- Bakung, Dolot Alhasni, Muhammad Hero Soepeno, Herlyanty Yuliana Angraeny Bawole, Nirwan Junus, and Mohamad Taufiq Zulfikar Sarson. *Hukum Agraria (Teori dan Praktek)*. Yayasan Drestanta Pelita Indonesia, 2024.
- Edward Benedictus Roring, Zul Amirul Haq, and Salman Alfarisi. "Pembentukan Peradilan Agraria sebagai Instrumen Hukum Administrasi Negara dalam Penyelesaian Konflik HGU Perkebunan." *Jembatan Hukum: Kajian Ilmu Hukum, Sosial dan Administrasi Negara* 2, no. 2 (2025): 262-279.
- Gafuraningtyas, Dewi, Raldi Hendro Koestoer, Hafid Setiadi, and Mohammad Ridwan Lessy. "Transformative Pathways of Agrarian Reform: Comparative Bibliometric Insights of Southeast Asia and Indonesia Cases." *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning* 5, no. 1 (2024): 38-53.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Indah, Sari. "Hak-Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria." *Jurnal Mitra Manajemen* 9, no. 1 (2020): 15-33.
- Indriasari, Evy. *Hukum Agraria*. Jakarta: Kencana, 2024.
- Isnaini, and Anggraeni A. Lubis. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Medan: Pustaka Prima, 2022.
- Kharisma, Bintang Ulya, Pryo Sularso, Bintara Sura Priambada, Asri Agustiwi, and Siti Wulandari. "Agrarian Land Policy on Land in Indonesia Post Regional Autonomy." *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum* 11, no. 2 (2020).
- Khasanah, Dian Dewi, Ana Tasia Pase, Vegitya Ramadhani Putri, Aria Roby Putra, Khairunnisa, Mega Ayu Ningtyas, Safrin Salam, Afrizal Mukti Wibowo, Enis Tristiana, Saptono Jenar, Rustan, Anita Kamilah, Moh Ahza Ali Musthofa, Nabilla Desyalika Putri, and Muhammad Fajar Sidiq Widodo. *Hukum Agraria Indonesia*. Sada Kurnia Pustaka, 2026.
- Moechthar, Oemar, ed. *Dinamika Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Nasoha, Ahmad Muhamad Mustain, Muhammad Syauqi, Jhovan Eko Saputra, and Abdul Adzim Hilmi Ahmad. "Politik Hukum Terkait Pertanahan (Agraria) Indonesia." *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia* 2, no. 2 (2025): 1-10.
- Pebriananta, Rifki. "Transisi dari Administrasi Pertanahan Tradisional ke Digital di Ponorogo." *Indonesian Journal of Agrarian Law* 3, no. 1 (2026).
- Prasetyo, M. S. E. "Agrarian Reform in the Perspective of Pancasila." *Legal Brief* 9, no. 2 (2020): 123-127.
- Ramadhani, Rahmat. *Dasar-Dasar Hukum Agraria*. Medan: Pustaka Prima, 2021.

- Rejekiingsih, Triana, Chatarina Muryani, and Diana Lukitasari. "Study of the History and Dynamics of the Agrarian Policy in Transforming Indonesia's Agrarian Reform." *Yustisia* 9, no. 2 (2020).
- Richard, H., and Agus Sudrajat. *Buku Ajar Hukum Agraria Indonesia: Sejarah dan Perkembangan*. Jakarta: CV Cendekia Press, 2024.
- Sahari, Alpi. "The Rights of Controlling State in Indonesia Against Land Tenure of Customary Law Community." *Randwick International of Social Science Journal* 2, no. 2 (2021): 141-148.
- Santosa, Sigit, Arditya Wicaksono, and Romi Nugroho. "Multi-Role Collaboration of Ministries and Institutions in the Implementation of Agrarian Reform in Indonesia." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5, no. 3 (2020).
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. 4th ed. Jakarta: Prenadamedia Group, 2024.
- Sari, Ni Luh Ariningsih. "Konsep Hak Menguasai Negara terhadap Tanah dalam Hukum Tanah (UUPA) dan Konstitusi." *Ganec Swara* 15, no. 1 (2021).
- Setiawan, I Ketut Oka. *Hukum Agraria*. Bandung: Reka Cipta, 2021.
- Setyawan, Nugroho, Evita Isretno Israhadi, and Borobudur University. "Implementation of Basic Agrarian Law No. 5/1960 in Indigenous Land Disputes in Malinau District." *Proceedings of the International Conference on Law, Social Science, Economics, and Education*, 2021.
- Sulfian, A. Sultan, Lukman Ansar, Firdaus, Nahi Hashim Fathi Aboalela, and Mohammad Yusuf Musa Albarahmeh. "Agrarian Reform, Institutional Fragmentation and Land Justice in Indonesia." *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam* 11, no. 2 (2026): 289-305.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2023.
- Susanti, Liana Endah. *Hukum Agraria*. Yogyakarta: Beta Aksara, 2024.
- Suyanto. "Agrarian Law Reform Based on Good Land Governance in Indonesia: A Normative Legal Analysis." *Law and Economics* 20, no. 1 (2026): 23-30.
- Wijaya, T. E. "Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia: Analisis Peraturan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020." *Iustitia Omnibus: Jurnal Ilmu Hukum*, 2024.
- Yendri, Agusra, and Rineke Sara. "Reconstruction of Harmonized Agrarian Regulations within the Framework of the Basic Agrarian Law and the Job Creation Law in Resolving Land Conflicts in Indonesia." *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora* 3, no. 3 (2026): 197-207.
- Zulmi Awaldi, Zilan, et al. "Studi Literatur Tanah Terlantar sebagai Objek Reforma Agraria: Analisis Normatif terhadap Kebijakan Penertiban." *Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syariah* 7, no. 4 (2026).

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.

- Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.*
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.*
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.*
- Indonesia. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.*
- Indonesia. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.*
- Indonesia. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.*