

ASCIPTA

Jurnal Kesehatan, Pendidikan, dan Sosial

https://journal.ascpublisher.com/index.php/ascipta

Vol. 1 No. 1 Tahun 2026
E-ISSN: XXXX-XXXX
P-ISSN: XXXX-XXXX

PENYALAHGUNAAN HAK GUNA BANGUNAN: KETIDAKSESUAIAN TUJUAN HAK GUNA BANGUNAN DAN KONSEKUENSINYA MENURUT HUKUM

Mochamad Fauzen Ikbal[1], Mochamad Haidar Putra Pradana[2], Mishbahul Munir[3]

[1-3] Universitas Trunodjoyo Madura

Email: fauzenikbal246@gmail.com

Diterima: November 2026, Direview: November 2026, Diterbitkan: Novermber 2026
Diterbitkan oleh: ASCIPTA (Jurnal Pendidikan, Kesehatan, dan Sosial)

ABSTRACT

Building Use Rights (Hak Guna Bangunan, HGB) are granted for a specific purpose stated in the decree granting the right, so the right holder must use the land accordingly. In practice, HGB land is found to be used contrary to the purpose of the grant, for example land granted for a factory being used for housing. This article examines the obligations of HGB holders to use land in line with its designated purpose, the legal consequences of deviating use, and the role of the Land Office in handling it. The study uses a normative-empirical legal method with statute and conceptual approaches, drawing on observations during a field internship at the Land Office BPN 1 Surabaya, an interview with the head of the Dispute Control and Handling Section, and document study. The findings show that deviation from the designated purpose takes several forms and is driven by the high economic value of urban land and the limited understanding of right holders. Such deviation breaches the holder's obligations and may lead to disputes that end up in court, where the Land Office provides data and carries out final and binding decisions. Guidance, checks on the consistency between legal and physical data, and proper law enforcement are needed so that HGB land is used according to the purpose of the grant.

Keywords: *Building Use Rights; Execution of Court Decisions; Land Disputes; Land Office; Misuse of Land Designation.*

ABSTRAK

Hak Guna Bangunan (HGB) diberikan untuk tujuan tertentu yang tercantum dalam keputusan pemberian haknya, sehingga pemegang hak wajib menggunakan tanah sesuai tujuan tersebut. Dalam praktik ditemukan tanah HGB yang digunakan tidak sesuai tujuan pemberian haknya, misalnya tanah yang diberikan untuk pabrik digunakan untuk hunian. Artikel ini mengkaji pengaturan kewajiban pemegang HGB dalam menggunakan tanah sesuai peruntukannya, akibat hukum penggunaan yang menyimpang, dan peran Kantor Pertanahan dalam menanganinya. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif-empiris



ASCIPTA

Jurnal Kesehatan, Pendidikan, dan Sosial

https://journal.ascpublisher.com/index.php/ascipta

Vol. 1 No. 1 Tahun 2026
E-ISSN: XXXX-XXXX
P-ISSN: XXXX-XXXX

dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data diperoleh dari observasi selama Praktik Kerja Lapangan di Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya, wawancara dengan Ketua Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyimpangan peruntukan HGB terjadi dalam beberapa bentuk dan dilatarbelakangi oleh tingginya nilai ekonomi tanah perkotaan serta kurangnya pemahaman pemegang hak. Penyimpangan tersebut melanggar kewajiban pemegang hak dan dapat berujung pada sengketa yang bermuara di pengadilan, tempat Kantor Pertanahan berperan menyediakan data dan melaksanakan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Pembinaan, pemeriksaan kesesuaian data yuridis dengan kondisi fisik tanah, serta penegakan hukum yang tepat diperlukan agar tanah HGB digunakan sesuai tujuan pemberian haknya.

Kata Kunci: Hak Guna Bangunan; Kantor Pertanahan; Pelaksanaan Putusan Pengadilan; Penyalahgunaan Peruntukan; Sengketa Pertanahan.

LATAR BELAKANG

Tanah memiliki kedudukan strategis bagi kehidupan masyarakat Indonesia, baik sebagai sumber penghidupan maupun sebagai objek hukum yang memerlukan kepastian. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), negara memiliki hak menguasai atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan atas dasar hak tersebut negara dapat memberikan berbagai hak atas tanah kepada perseorangan maupun badan hukum (UUPA, Pasal 2). Salah satunya adalah Hak Guna Bangunan (HGB), yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu (UUPA, Pasal 35 ayat (1)). Ketentuan lebih lanjut mengenai jangka waktu, perpanjangan, dan pembaruan HGB kini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021, Pasal 37). Kedudukan strategis tersebut menjadikan pemanfaatan tanah tidak dapat dilepaskan dari pengaturan negara. Pengaturan itu dimaksudkan agar tanah tidak hanya memberi manfaat bagi pemegang haknya, tetapi juga selaras dengan kepentingan masyarakat luas. Di antara berbagai hak atas tanah, HGB banyak digunakan untuk kegiatan usaha dan pembangunan, seperti kawasan industri, perumahan, dan perkantoran, sehingga persoalan penggunaannya berkaitan erat dengan dinamika pembangunan, terutama di wilayah perkotaan.

Pemberian HGB tidak bersifat bebas, karena selalu terikat pada peruntukan yang tercantum dalam keputusan pemberian haknya. Peruntukan itu disusun dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah dan permohonan pemegang hak. Tanah yang diberikan HGB untuk kegiatan industri, misalnya, harus

digunakan untuk kegiatan industri sebagaimana dimohonkan dan disetujui. Pemegang hak wajib memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya, serta menjaga kesesuaiannya dengan penataan ruang (PP 18/2021, Pasal 40 ayat (1), Pasal 42, dan Pasal 43; UU No. 26 Tahun 2007). Ketidakpatuhan terhadap kewajiban tersebut dapat berujung pada hapusnya hak, termasuk pembatalan hak sebelum jangka waktunya berakhir karena syarat atau kewajiban tidak dipenuhi (UUPA, Pasal 40; PP 18/2021, Pasal 46). Dengan kata lain, peruntukan yang tercantum dalam keputusan pemberian hak berfungsi sebagai batas kewenangan bagi pemegang HGB. Selama peruntukan itu belum diubah melalui prosedur yang sah, pemegang hak terikat untuk menggunakan tanah sesuai peruntukan tersebut. Hal ini penting karena perubahan penggunaan tanah berimplikasi pada kesesuaian dengan tata ruang, pada hak dan kewajiban pemegang hak, serta pada kepentingan pihak lain di sekitarnya.

Dalam praktik, penggunaan tanah HGB yang menyimpang dari tujuan pemberiannya masih ditemukan. Contohnya tanah yang haknya diberikan untuk pembangunan pabrik, tetapi di atasnya justru dibangun permukiman atau rumah tinggal. Penyimpangan semacam ini menimbulkan persoalan hukum, yaitu ketidaksesuaian dengan tata ruang, potensi sengketa dengan pihak lain, potensi kerugian bagi pembeli yang tidak mengetahui status peruntukan tanah, serta ketidakpastian hukum atas bangunan yang telah berdiri. Persoalan ini tidak hanya berdampak pada pemegang hak. Pembeli bangunan atau unit hunian dapat saja menilai objek yang dibelinya dari kondisi fisiknya, sementara status hukum tanah dan peruntukannya belum tentu ditelusuri. Akibatnya, ketika penyimpangan terungkap, pembeli menjadi pihak yang rentan menanggung risiko, sedangkan bangunan yang telah berdiri berada dalam posisi hukum yang tidak pasti.

Bagi Kantor Pertanahan, kasus penyalahgunaan HGB menyangkut fungsi pengendalian dan penanganan sengketa pertanahan. Kantor Pertanahan tidak hanya menerbitkan hak, tetapi juga berwenang mengendalikan pemanfaatan tanah, menerima dan menelaah pengaduan masyarakat, serta menindaklanjutinya sesuai ketentuan yang berlaku (Permen ATR/Kepala BPN No. 21 Tahun 2020, Pasal 1 angka 26 dan Pasal 3 ayat (1) dan (2)). Kantor Pertanahan Kota Surabaya, sebagai kantor di wilayah perkotaan dengan alih fungsi lahan yang dinamis, berpotensi menghadapi persoalan ini. Oleh karena itu, pemahaman mengenai batas kewenangan pemegang HGB dan mekanisme penanganannya menjadi penting. Fungsi pengendalian tersebut menjadi semakin penting di wilayah perkotaan, karena kebutuhan lahan untuk hunian, usaha, dan industri berjalan bersamaan dengan keterbatasan ketersediaan tanah. Dalam kondisi demikian, selisih antara peruntukan yang tercatat dan penggunaan nyata di lapangan mudah muncul, sehingga peran Kantor Pertanahan tidak berhenti pada penerbitan hak, tetapi berlanjut pada pemantauan, penelaahan pengaduan, dan penanganan sengketa.

ASCIPTA
Jurnal Kesehatan, Pendidikan, dan Sosial
https://journal.ascpublisher.com/index.php/ascipta
Vol. 1 No. 1 Tahun 2026
E-ISSN: XXXX-XXXX
P-ISSN: XXXX-XXXX

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas HGB dari sudut yang berbeda. Astiti dan Wulandari (2020) mengkaji akibat hukum penelantaran tanah HGB dan menyimpulkan bahwa hak hapus dan tanah kembali dikuasai negara, sementara pengawasan Badan Pertanahan Nasional dinilai belum maksimal. Suhail, Patittingi, dan Nur (2023) meneliti hapusnya HGB di atas Hak Pengelolaan akibat berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah beserta perlindungan bagi pembeli kios, dan Harris, Sitepu, dan Andriati (2021) menelaah dualisme HGB di atas Hak Pengelolaan dalam sengketa perpanjangan hak di Medan. Eko, Makkawaru, dan Tira (2022) membahas keabsahan peralihan HGB atas tanah warisan dan peningkatannya menjadi Hak Milik, Yusuf dan Erlina (2025) menganalisis kedudukan akta pemberian HGB atas Hak Milik setelah pembatalan administratif, dan Salinding (2017) menguraikan karakteristik HGB di atas tanah Hak Milik. Penelitian-penelitian yang ditelaah tersebut belum secara khusus membahas penggunaan tanah HGB yang menyimpang dari tujuan pemberian haknya dengan menghubungkan kewajiban pemegang hak, akibat hukum penyimpangan, dan peran Kantor Pertanahan dalam menangani sengketanya berdasarkan pengamatan praktik. Di sinilah letak kebaruan dan urgensi artikel ini.

Berdasarkan hal tersebut, artikel ini mengkaji tiga hal. Pertama, pengaturan kewajiban pemegang HGB dalam menggunakan tanah sesuai peruntukannya. Kedua, akibat hukum dari penggunaan tanah HGB yang menyimpang dari tujuan pemberian haknya. Ketiga, peran Kantor Pertanahan dalam menangani sengketa yang timbul dari penyimpangan tersebut. Dalam artikel ini, penyalahgunaan HGB dimaknai sebagai penggunaan tanah HGB yang menyimpang dari tujuan pemberian haknya. Kajian disusun berdasarkan pengalaman praktik selama Praktik Kerja Lapangan (PKL) di Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya, dengan dukungan data berupa wawancara terekam bersama narasumber. Ketiga rumusan masalah tersebut disusun secara berurutan. Uraian diawali dengan hakikat HGB dan kewajiban pemegang hak sebagai ukuran normatif pada bagian kajian teoritis, dilanjutkan dengan akibat hukum apabila ukuran itu dilanggar, dan diakhiri dengan peran Kantor Pertanahan dalam penanganan sengketa. Dengan susunan ini, pembaca dapat mengikuti hubungan antara norma, pelanggaran, dan penyelesaiannya, serta melihat bagaimana ketentuan hukum bekerja dalam praktik di Kantor Pertanahan.

KAJIAN TEORITIS

Hakikat HGB dan Kewajiban Pemegang Hak

HGB merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, khususnya Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA, HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama tiga puluh tahun.



ASCIPTA

Jurnal Kesehatan, Pendidikan, dan Sosial

https://journal.ascpublisher.com/index.php/ascipta

Vol. 1 No. 1 Tahun 2026
E-ISSN: XXXX-XXXX
P-ISSN: XXXX-XXXX

Ketentuan lebih lanjut mengenai jangka waktu, perpanjangan, dan pembaruannya diatur dalam PP 18/2021 (Pasal 37). Berbeda dengan Hak Milik, HGB bersifat terbatas, baik dari segi waktu maupun dari segi penggunaannya, karena haknya diberikan melalui keputusan pejabat yang berwenang yang memuat tujuan pemberian hak sebagai dasar pemanfaatan tanah oleh pemegangnya. Pembatasan jangka waktu menunjukkan bahwa HGB pada dasarnya bersifat sementara, sehingga pemanfaatan tanahnya harus dikaitkan dengan tujuan yang disetujui pada saat hak diberikan. Karena haknya terbatas, pemegang HGB tidak memiliki kewenangan seluas pemegang Hak Milik yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh. Perbedaan inilah yang menjadi dasar untuk menilai penggunaan tanah HGB: ukurannya bukan sekadar apakah di atas tanah itu berdiri bangunan, melainkan apakah bangunan dan kegiatan di atasnya sesuai dengan tujuan pemberian hak. Afifah, Hadi, dan Gandryani (2025) menegaskan bahwa HGB diperuntukkan bagi pembangunan berbagai jenis konstruksi, seperti perumahan, perkantoran, pusat perdagangan, dan kawasan industri, serta dapat hapus antara lain karena dibatalkan sebelum jangka waktunya berakhir atau ditelantarkan, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UUPA. Salinding (2017) menambahkan bahwa karakteristik HGB dipengaruhi oleh tanah tempat hak itu diberikan: HGB atas tanah negara dan Hak Pengelolaan diberikan melalui keputusan pejabat dan tunduk pada hukum publik, sedangkan HGB atas tanah Hak Milik lahir dari perjanjian dengan pemegang Hak Milik yang dituangkan dalam akta PPAT dan tunduk pada hukum privat. Pembedaan ini penting karena penilaian terhadap penggunaan tanah HGB yang diberikan melalui keputusan pejabat bertumpu pada tujuan pemberian hak yang tercantum dalam keputusan tersebut.

Pembatasan tersebut sejalan dengan prinsip bahwa seluruh hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UUPA. Dengan demikian, hak atas tanah tidak dapat digunakan semata-mata sesuai kehendak pemegangnya tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat dan penataan ruang. Berdasarkan Pasal 42 huruf a dan huruf d serta Pasal 43 huruf c PP 18/2021, pemegang HGB berkewajiban melaksanakan pembangunan dan/atau mengusahakan tanah sesuai dengan tujuan peruntukan dan persyaratan dalam keputusan pemberian hak, mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang, serta dilarang menelantarkan tanahnya. Kesesuaian pemanfaatan tanah dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak serta dengan rencana tata ruang bahkan menjadi syarat untuk perpanjangan atau pembaruan HGB (PP 18/2021, Pasal 40 ayat (1)). Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemegang HGB tidak dapat menggunakan tanah secara bebas, dan penggunaan tanah harus sesuai dengan peruntukan dan kewajiban yang ditetapkan sejak awal pemberian hak. Syarat kesesuaian pemanfaatan tanah untuk perpanjangan atau pembaruan HGB memperlihatkan bahwa kepatuhan terhadap peruntukan memiliki akibat jangka panjang. Pemegang hak yang menggunakan tanah secara menyimpang tidak hanya menghadapi kemungkinan

penertiban, tetapi juga dapat kehilangan kesempatan untuk memperpanjang atau memperbarui haknya. Dengan demikian, kewajiban pemanfaatan tanah sesuai peruntukan merupakan bagian dari syarat mempertahankan HGB, bukan sekadar ketentuan administratif. Afifah dkk. (2025) menegaskan bahwa pembatasan oleh fungsi sosial berlaku bahkan terhadap Hak Milik yang merupakan hak terkuat dan terpenuh, dengan kewajiban antara lain menyesuaikan pemanfaatan tanah dengan peruntukan dalam rencana tata ruang wilayah, tidak merugikan pihak lain, dan tidak menelantarkan tanah. Apabila pembatasan itu berlaku bagi Hak Milik, pembatasan serupa tentu lebih relevan bagi HGB yang haknya sejak awal bersifat terbatas.

Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian terdahulu memberikan landasan bagi pembahasan akibat hukum dan penanganan penyimpangan HGB. Astiti dan Wulandari (2020), dengan metode yuridis normatif, menjelaskan bahwa penelantaran tanah HGB berakibat hapusnya hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf e UUPA, sehingga hubungan hukum antara pemegang hak dan tanahnya terputus dan tanah kembali dikuasai negara. Penelitian itu juga menemukan bahwa pengawasan Badan Pertanahan Nasional dilakukan secara langsung melalui pemeriksaan lapangan dan secara tidak langsung melalui laporan pemanfaatan tanah, tetapi belum maksimal karena penertiban cenderung menunggu laporan. Suhail dkk. (2023) membahas hapusnya HGB di atas Hak Pengelolaan menurut Pasal 46 PP 18/2021 ketika perjanjian pemanfaatan tanah berakhir, termasuk akibatnya bagi pemegang HGB induk dan pembeli kios yang masa berlaku HGB-nya masih tersisa. Mereka juga merumuskan perlindungan hukum bagi pembeli kios secara preventif melalui negosiasi dan mediasi serta secara represif melalui badan peradilan.

Penelitian lain menyoroti pembatalan hak dan perlindungan pihak yang beritikad baik. Yusuf dan Erlina (2025) menguraikan kewenangan Menteri ATR/BPN membatalkan HGB dan Hak Pakai atas Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir menurut PP 18/2021, serta berpendapat bahwa kewenangan itu bertentangan dengan asas hukum perjanjian sehingga pembatalan semestinya dilakukan melalui kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan. Eko dkk. (2022) menunjukkan bahwa pembatalan hak atas tanah dapat terjadi karena cacat administrasi atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dan menjelaskan bahwa pemegang sertipikat yang beritikad baik dan menguasai tanah secara nyata memperoleh perlindungan. Adapun Harris dkk. (2021) menemukan bahwa pembeli ruko di atas HGB di Medan tidak memahami status tanah yang dibelinya, sehingga status tanah semestinya dijelaskan kepada pembeli pada saat transaksi.



ASCIPTA

Jurnal Kesehatan, Pendidikan, dan Sosial

https://journal.ascpublisher.com/index.php/ascipta

Vol. 1 No. 1 Tahun 2026
E-ISSN: XXXX-XXXX
P-ISSN: XXXX-XXXX

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif-empiris. Pendekatan normatif dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan literatur hukum yang mengatur HGB, kewajiban pemegang hak, penataan ruang, serta penanganan kasus pertanahan. Pendekatan empiris dilakukan untuk melihat bagaimana ketentuan tersebut diterapkan dalam praktik penanganan penyalahgunaan HGB. Kedua pendekatan ini digabungkan karena persoalan penyalahgunaan HGB tidak cukup dijelaskan hanya dari bunyi peraturan. Peraturan memberikan ukuran tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh pemegang hak dan Kantor Pertanahan, sedangkan data lapangan memperlihatkan bagaimana ukuran itu dijalankan serta hambatan apa yang muncul dalam praktik.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah UUPA, PP 18/2021, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar (PP 20/2021), Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU 26/2007), Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen 21/2020), serta Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita (Permen 13/2017) sebagai dasar untuk menilai ada atau tidaknya penyimpangan serta menelusuri kewenangan Kantor Pertanahan. Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk memperjelas konsep yang menjadi dasar analisis, seperti peruntukan hak, fungsi sosial tanah, penyalahgunaan HGB, dan penelantaran tanah, sehingga istilah-istilah tersebut dipakai secara konsisten dalam pembahasan.

Sumber data terdiri atas:

1. Data primer, yaitu hasil observasi selama PKL di Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya, termasuk pengamatan proses penanganan perkara di pengadilan, serta wawancara terekam dengan Ibu Sharih selaku Ketua Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa (PPS) Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya.
2. Data sekunder, yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal, serta bahan hukum tersier bila diperlukan.

Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara yang ditranskrip, dan studi dokumen. Data dianalisis secara deskriptif-kualitatif, yaitu dengan menghubungkan temuan lapangan dengan norma yang berlaku untuk menarik kesimpulan. Analisis dilakukan dengan membandingkan keterangan narasumber dan hasil pengamatan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga kesimpulan yang diperoleh tidak hanya bersandar pada pengalaman lapangan, tetapi juga pada dasar hukum yang berlaku.

ASCIPTA
Jurnal Kesehatan, Pendidikan, dan Sosial
https://journal.ascpublisher.com/index.php/ascipta
Vol. 1 No. 1 Tahun 2026
E-ISSN: XXXX-XXXX
P-ISSN: XXXX-XXXX

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

1. Penyimpangan Peruntukan Hak Guna Bangunan dalam Praktik Pertanahan

a) Gambaran Umum Temuan

Berdasarkan hasil observasi selama pelaksanaan PKL di Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya, serta wawancara terekam dengan Ibu Sharih selaku Ketua Seksi PPS Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya, ditemukan bahwa penggunaan tanah berstatus HGB yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya bukan peristiwa yang berdiri sendiri. Narasumber menjelaskan bahwa sejumlah bidang tanah HGB yang pada awalnya dimohonkan dan diberikan untuk kegiatan tertentu, dalam perkembangannya digunakan untuk kegiatan lain yang berbeda dari peruntukan semula. Keterangan tersebut menunjukkan bahwa penyimpangan penggunaan tanah HGB perlu dilihat sebagai persoalan yang berkembang seiring waktu, bukan semata-mata sebagai satu pelanggaran pada satu titik. Tanah yang semula digunakan sesuai peruntukannya dapat berubah penggunaannya di kemudian hari, sehingga pemeriksaan terhadap penyimpangan harus membandingkan peruntukan dalam keputusan pemberian hak dengan keadaan nyata di lapangan.

Contoh yang paling mudah dipahami adalah tanah yang haknya diberikan untuk pembangunan pabrik, tetapi di atasnya justru didirikan rumah tinggal atau kawasan hunian. Penyimpangan semacam ini tidak selalu tampak pada dokumen, karena sertipikat HGB tetap mencantumkan peruntukan awal sementara kondisi fisik di lapangan telah berubah. Karena itu, penyimpangan umumnya baru diketahui setelah ada pengaduan masyarakat, pemeriksaan lapangan, atau ketika terjadi sengketa. Keadaan ini membuat dokumen sertipikat tidak dapat dijadikan satu-satunya ukuran untuk menilai kepatuhan pemegang hak. Sertipikat memuat data yuridis pada saat hak diberikan, sedangkan penggunaan tanah dapat berubah sesudahnya. Oleh karena itu, pemeriksaan lapangan menjadi sarana penting untuk mencocokkan data yuridis dengan keadaan nyata.

b) Bentuk Penyimpangan

Menurut keterangan narasumber, penyalahgunaan HGB dapat terjadi dalam beberapa bentuk. Pertama, perubahan fungsi bangunan tanpa mengajukan perubahan peruntukan kepada Kantor Pertanahan. Kedua, pengalihan penguasaan tanah kepada pihak ketiga yang kemudian memanfaatkannya tidak sesuai peruntukan semula. Ketiga, pemanfaatan sebagian bidang tanah untuk kegiatan lain di luar tujuan haknya. Ketiga bentuk tersebut memperlihatkan bahwa penyimpangan tidak selalu dilakukan secara terang-terangan

oleh pemegang hak pertama. Pada bentuk kedua, misalnya, penyimpangan dapat muncul setelah penguasaan tanah berpindah kepada pihak ketiga, sehingga penelusuran mengenai siapa yang bertanggung jawab menjadi lebih rumit. Pada bentuk ketiga, penyimpangan hanya mengenai sebagian bidang tanah, sehingga lebih sulit terdeteksi karena sebagian lainnya mungkin masih digunakan sesuai peruntukan.

c) Faktor Penyebab

Menurut narasumber, faktor yang melatarbelakangi penyimpangan tersebut antara lain mahalnya nilai ekonomi tanah di wilayah perkotaan, dan yang paling krusial adalah kurangnya pemahaman pemegang HGB mengenai batasan penggunaan tanahnya. Dengan demikian, penyalahgunaan HGB tidak semata-mata dipicu oleh dorongan ekonomi, tetapi juga oleh rendahnya pemahaman pemegang hak mengenai kewajibannya. Faktor ekonomi menjelaskan mengapa pemegang hak terdorong menggunakan tanah untuk kegiatan yang dianggap lebih menguntungkan, sedangkan faktor pemahaman menjelaskan mengapa dorongan itu tidak diiringi kehati-hatian terhadap prosedur perubahan peruntukan. Kedua faktor ini saling memperkuat, karena pemegang hak yang kurang memahami batasan haknya dapat menganggap tanah yang dikuasainya bebas digunakan untuk kegiatan apa pun. Karena itu, upaya pencegahan tidak cukup dilakukan melalui penindakan, tetapi juga memerlukan pemberian pemahaman sejak awal kepada pemegang hak.

2. Sengketa HGB yang Disalahgunakan antara Pemegang Hak dan ATR/BPN

a) Pola Sengketa

Berdasarkan pengamatan selama PKL, pola sengketa atas HGB yang disalahgunakan adalah sebagai berikut. Pemegang HGB menggunakan tanahnya untuk kegiatan yang berbeda dari peruntukan pemberian haknya. Kantor Pertanahan menilai penggunaan itu menyimpang, tetapi pemegang hak tidak menerima penilaian tersebut. Perselisihan kemudian berlanjut ke pengadilan, dan Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya terlibat setelah menerima panggilan dari pengadilan. Berdasarkan keterangan narasumber, keterlibatan Kantor Pertanahan dalam perkara tersebut bergantung pada pihak yang merasa dirugikan. Apabila terdapat keputusan tata usaha negara yang merugikan suatu pihak, atau apabila individu keberatan atas surat yang dikeluarkan BPN, maka Kantor Pertanahan kerap ditarik sebagai pihak dalam perkara. Dalam praktik yang diamati, BPN kerap berkedudukan sebagai Turut Tergugat atas sertipikat yang diterbitkannya, karena sertipikat tersebut menjadi objek yang dipersengketakan antara pemegang hak dan pihak yang berkeberatan. Dengan kedudukan itu, BPN tidak dibebani tuntutan utama, tetapi tunduk pada putusan pengadilan mengenai sertipikat yang diterbitkannya. Pola ini menunjukkan bahwa sengketa HGB yang disalahgunakan tidak selalu berhenti pada penilaian administratif semata. Ketika pemegang hak tidak menerima penilaian Kantor Pertanahan, ia dapat menempuh jalur pengadilan, sehingga persoalan yang

semula berada pada ranah pertanahan beralih menjadi perkara yang diputus oleh hakim. Pada tahap itu, kedudukan Kantor Pertanahan sebagai pihak dalam perkara mengikuti dalil gugatan dan pihak yang mengajukannya.

Surat keputusan atau sertipikat yang diterbitkan BPN termasuk Produk Hukum, yaitu keputusan pejabat tata usaha negara di bidang pertanahan (Permen 21/2020, Pasal 1 angka 13). Karena itu, keberatan atas produk hukum tersebut membuka kemungkinan BPN ditarik sebagai pihak dalam perkara, dan putusan yang membatalkannya wajib dilaksanakan setelah berkekuatan hukum tetap (Permen 21/2020, Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) dan (2)). Dengan demikian, sertipikat memiliki dua sisi. Di satu sisi, sertipikat merupakan alat bukti hak yang memberi kepastian bagi pemegangnya; di sisi lain, sebagai keputusan pejabat tata usaha negara, sertipikat dapat diuji keabsahannya melalui pengadilan. Konsekuensinya, apabila pengadilan menyatakan sertipikat batal atau tidak sah dan putusan itu telah berkekuatan hukum tetap, Kantor Pertanahan wajib menindaklanjutinya dalam administrasi pertanahan.

b) Proses Penanganan yang Diamati

Dari pengamatan penulis, Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya menangani sengketa tersebut secara administratif melalui dokumen. Pertama, Kantor Pertanahan menerima panggilan dari pengadilan. Kedua, Kantor Pertanahan menerima salinan gugatan. Ketiga, Kantor Pertanahan menelusuri data untuk mengetahui objek yang disengketakan. Keempat, Kantor Pertanahan mengikuti jalannya persidangan. Kelima, Kantor Pertanahan melaksanakan putusan pengadilan. Apabila penggugat atau tergugat utama tidak menerima putusan, mereka mengajukan upaya hukum, dan Kantor Pertanahan mengikuti hasil putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Rangkaian tahapan tersebut menunjukkan bahwa dalam perkara yang diamati, Kantor Pertanahan lebih banyak berperan sebagai pihak yang digugat dan pelaksana putusan, bukan sebagai pihak yang menentukan sendiri akhir sengketa. Penelusuran data atas objek sengketa menjadi tahap penting karena hasilnya dapat menjadi bahan bagi Kantor Pertanahan dalam menjelaskan kedudukan objek tersebut di hadapan pengadilan.

Pembahasan

1. Penyimpangan Peruntukan sebagai Pelanggaran Kewajiban Pemegang Hak

Temuan lapangan menunjukkan bahwa tanah HGB yang diberikan untuk pabrik digunakan untuk hunian. Apabila dikaitkan dengan kewajiban dalam PP 18/2021, penggunaan demikian berarti pemegang hak tidak menggunakan tanah sesuai tujuan pemberian haknya, sehingga merupakan pelanggaran terhadap kewajiban pemegang hak. Penyimpangan itu juga berpotensi bertentangan dengan rencana tata ruang

wilayah, sebab kawasan industri dan kawasan permukiman memiliki ketentuan pemanfaatan ruang yang berbeda (UU 26/2007). Dalam kerangka hukum pertanahan, tidak terpenuhinya kewajiban pemegang hak merupakan salah satu dasar hapusnya HGB, sebagaimana tercermin dalam Pasal 40 UUPA dan Pasal 46 PP 18/2021. Penilaian ini bertumpu pada perbandingan antara tujuan pemberian hak dalam keputusan pemberian hak dan penggunaan nyata tanah, sehingga data peruntukan dan keadaan lapangan sama-sama diperlukan untuk menentukan ada atau tidaknya pelanggaran. Pada kasus tanah pabrik yang digunakan untuk hunian, perubahan dari kegiatan industri menjadi permukiman juga mengubah kebutuhan prasarana dan dampak lingkungan di sekitarnya, sehingga tidak dapat dipandang sebagai perubahan yang hanya menyangkut kepentingan pemegang hak.

Akibat hukumnya tidak berhenti pada pemegang hak. Bagi pemegang hak, penyimpangan membuka kemungkinan hapusnya hak. Bagi pihak ketiga, khususnya pembeli bangunan atau unit hunian di atas tanah yang peruntukannya menyimpang, terdapat risiko ketidakpastian hukum, misalnya sulitnya mengurus sertipikat, terbatasnya jaminan atas status tanah, hingga potensi bangunan tidak diakui. Dengan demikian, akibat hukum penyalahgunaan HGB bersifat berlapis. Pada tingkat pemegang hak, akibatnya berkaitan dengan status haknya; pada tingkat pihak ketiga, akibatnya berkaitan dengan kepastian hukum atas tanah dan bangunan yang diperolehnya; dan pada tingkat negara, akibatnya berkaitan dengan terganggunya penataan ruang. Karena itu, penanganan penyalahgunaan HGB tidak dapat hanya berfokus pada sanksi bagi pemegang hak, tetapi juga perlu memperhatikan perlindungan bagi pihak yang tidak mengetahui adanya penyimpangan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Suhail dkk. (2023) yang menunjukkan bahwa hapusnya HGB berdampak langsung pada pembeli kios yang masa berlaku HGB-nya masih tersisa. Perbedaannya, hapusnya HGB pada penelitian tersebut disebabkan berakhirnya perjanjian pemanfaatan tanah di atas Hak Pengelolaan, sedangkan dalam artikel ini penyebabnya adalah penggunaan tanah yang menyimpang dari tujuan pemberian hak. Pada kedua situasi, pihak ketiga menanggung akibat dari keadaan yang tidak ditimbulkannya sendiri.

Faktor kurangnya pemahaman pemegang hak, sebagaimana disampaikan narasumber, menunjukkan bahwa kewajiban pemanfaatan tanah sesuai peruntukan belum sepenuhnya dipahami oleh pemegang HGB. Oleh karena itu, sosialisasi dan pembinaan menjadi sarana penting selain penegakan hukum. Dengan demikian, penanganan penyalahgunaan HGB idealnya bersifat bertahap dan tidak langsung bertumpu pada sanksi. Sosialisasi membantu pemegang hak mengetahui batas kewenangannya, pembinaan memberi kesempatan memperbaiki penggunaan tanah sebelum persoalan membesar, dan penegakan hukum menjadi sarana terakhir apabila penyimpangan tetap berlangsung. Pendekatan ini sejalan dengan tujuan memastikan

tanah digunakan sesuai fungsinya tanpa mengabaikan hak pemegang hak. Temuan ini sejalan dengan Harris dkk. (2021) yang menemukan bahwa pembeli ruko di atas HGB di Medan tidak memahami status tanah yang dibelinya, dan menilai bahwa status tanah semestinya dijelaskan oleh pemegang HGB pertama serta PPAT pada saat transaksi. Kesamaan temuan tersebut menunjukkan bahwa kurangnya pemahaman bukan hanya persoalan pemegang hak, tetapi juga pembeli.

2. Pembedaan Penyalahgunaan HGB dan Penelantaran Tanah

Kementerian ATR/BPN perlu membedakan antara penyalahgunaan HGB dan penelantaran tanah karena keduanya memiliki karakteristik yang berbeda. Penyalahgunaan HGB berkaitan dengan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan atau persyaratan pemberian hak, sedangkan penelantaran tanah berkaitan dengan tidak dimanfaatkannya tanah sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan (PP 20/2021). Meskipun keduanya dapat berkaitan dengan tidak dipenuhinya kewajiban pemegang hak, dasar penanganan dan konsekuensi hukumnya tidak selalu sama. Tanah yang digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberian HGB belum tentu dapat langsung dikategorikan sebagai tanah telantar. Sebaliknya, tanah yang tidak dimanfaatkan harus diperiksa berdasarkan kewajiban pemegang hak dan ketentuan mengenai penertiban tanah telantar. Penilaian terhadap kondisi tersebut perlu memperhatikan tujuan pemberian hak, dokumen administrasi pertanahan, ketentuan tata ruang, serta kondisi nyata penggunaan tanah di lapangan. Pembedaan ini membawa konsekuensi pada cara penanganannya. Penyalahgunaan menuntut pemeriksaan atas kesesuaian penggunaan tanah dengan peruntukannya, sedangkan penelantaran menuntut pemeriksaan atas ada atau tidaknya pemanfaatan tanah. Apabila keduanya dicampuradukkan, terdapat risiko tindakan yang diambil tidak sesuai dengan dasar hukumnya sehingga rentan digugat oleh pemegang hak. Astiti dan Wulandari (2020) memperlihatkan konsekuensi penelantaran tanah HGB: hak hapus berdasarkan Pasal 40 huruf e UUPA, hubungan hukum dengan tanah terputus, dan tanah kembali dikuasai negara melalui penetapan tanah telantar setelah tahapan peringatan. Konsekuensi itu berbeda dengan penyimpangan peruntukan, yang dalam artikel ini lebih dahulu dinilai sebagai pelanggaran kewajiban pemegang hak, sehingga pembedaan keduanya tetap diperlukan agar dasar tindakan Kantor Pertanahan tepat.

3. Kewenangan ATR/BPN dan Penanganan Sengketa dengan Pemegang Hak

Perselisihan tanah yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan disebut Perkara dalam Permen 21/2020 (Permen 21/2020, Pasal 1 angka 4). Di tingkat Kantor Pertanahan, tugas pengendalian penggunaan dan pemanfaatan tanah, penertiban, serta penanganan perkara berada pada Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa (Permen 21/2020, Pasal 1 angka 26). Perbedaan antara sengketa

yang masih berada di ranah administratif dan perkara yang telah masuk ke pengadilan penting karena menentukan siapa yang berwenang memberikan penyelesaian akhir. Selama belum masuk ke pengadilan, penyelesaian dapat ditempuh melalui mekanisme administratif di lingkungan Kementerian, misalnya mediasi. Setelah menjadi perkara, hasil akhirnya ditentukan oleh pengadilan, dan Kantor Pertanahan terikat untuk melaksanakannya. Jalur administratif tersebut berjalan melalui tahapan yang diuraikan pula oleh Yusuf dan Erlina (2025), yakni pengaduan, pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi apabila diperlukan, gelar akhir, dan penyelesaian kasus, yang dalam konteks pembatalan hak berujung pada keputusan pembatalan oleh pejabat yang berwenang.

Penggunaan tanah HGB di luar peruntukan oleh pemegang hak perseorangan melanggar kewajiban pemegang hak sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya. Meskipun demikian, temuan lapangan menunjukkan bahwa pelanggaran itu tetap berujung sengketa karena pemegang hak tidak menerima penilaian BPN. Ketika perselisihan itu masuk ke pengadilan, statusnya berubah dari persoalan administratif menjadi Perkara, sehingga penentuan akhir ada pada putusan pengadilan, bukan lagi pada penilaian BPN semata. Pembedaan status ini penting untuk memahami posisi Kantor Pertanahan. Pada tahap administratif, Kantor Pertanahan dapat menilai dan menindaklanjuti dugaan penyimpangan sesuai kewenangannya, sedangkan pada tahap perkara, kewenangan tersebut dibatasi oleh proses peradilan. Kantor Pertanahan berperan menyediakan data dan keterangan yang diperlukan, sedangkan penilaian akhir mengenai sah atau tidaknya tindakan maupun produk hukum menjadi kewenangan hakim.

Tahapan yang diamati penulis sejalan dengan ketentuan Permen 21/2020. Pertama, Kantor Pertanahan yang digugat bertindak melalui kuasa hukum berdasarkan surat kuasa khusus, dengan kedudukan Tergugat atau Turut Tergugat (Permen 21/2020, Pasal 20 dan Lampiran XII). Kedua, penelusuran objek sengketa sejalan dengan kegiatan penelitian untuk mengumpulkan data fisik, data yuridis, dan data lapangan atas tanah yang dipersoalkan (Permen 21/2020, Pasal 9 ayat (1)). Ketiga, apabila pemegang hak tidak ikut digugat, Kantor Pertanahan memberitahukan adanya gugatan kepada pemegang hak dan dapat memintanya masuk sebagai pihak intervensi (Permen 21/2020, Pasal 22 dan Pasal 23). Keempat, penanganan perkara dilakukan sampai upaya hukum kasasi dan/atau peninjauan kembali (Permen 21/2020, Pasal 24 ayat (1)). Kelima, perkara sengketa kepemilikan tanah yang melibatkan Kantor Pertanahan sebagai pihak wajib dicatat pada buku tanah dan dientri dalam sistem informasi penanganan kasus (Permen 21/2020, Pasal 27 ayat (1); Permen 13/2017, Pasal 27 ayat (3)). Kesesuaian antara praktik dan Permen 21/2020 ini menunjukkan bahwa penanganan perkara di Kantor Pertanahan berjalan dalam kerangka prosedur yang telah ditentukan. Pencatatan perkara pada buku tanah dan entri pada sistem

informasi penanganan kasus berfungsi menjaga ketertiban administrasi, sehingga status objek yang sedang berperkara dapat diketahui dan tidak disalahgunakan selama proses berjalan.

Selama perkara berjalan, hak atas tanah dapat dikenai pencatatan blokir atau sita. Hak atas tanah yang bukunya berisi catatan blokir tidak dapat dilakukan pemeliharaan data pendaftaran tanah, dan hak yang disita tidak dapat dialihkan atau dibebani hak tanggungan (Permen 13/2017, Pasal 3 ayat (3) dan Pasal 25 ayat (3)). Ketentuan ini melindungi objek perkara agar tidak berpindah tangan sebelum ada putusan. Pencatatan blokir dan sita ini penting bagi pihak ketiga, karena catatan pada buku tanah menjadi tanda bahwa objek tersebut sedang dipersoalkan. Dengan adanya catatan itu, calon pembeli atau pihak lain yang hendak melakukan perbuatan hukum atas tanah dapat mengetahui bahwa terdapat perkara yang belum selesai, sehingga risiko kerugian dapat dikurangi.

Setelah putusan berkekuatan hukum tetap, putusan itu wajib dilaksanakan (Permen 21/2020, Pasal 37 ayat (1)). Pelaksanaannya dalam administrasi pertanahan berupa pembatalan produk hukum, misalnya sertipikat, yang amarnya dinyatakan batal atau tidak sah, atas permohonan pihak yang menang melalui Kepala Kantor Pertanahan (Permen 21/2020, Pasal 33 ayat (2) serta Pasal 38 ayat (1) dan (2)). Pelaksanaan dapat dikecualikan dalam keadaan tertentu, antara lain objek putusan sedang disita, letak tanah tidak jelas, atau haknya telah hapus, dan jika putusan tidak dapat dilaksanakan, hal itu diberitahukan kepada pemohon dan pengadilan (Permen 21/2020, Pasal 37 ayat (2) dan (3)). Selain itu, pembatalan tidak dapat dilakukan apabila hak telah beralih kepada pihak ketiga yang beritikad baik dan tidak menjadi pihak dalam perkara (Permen 21/2020, Pasal 32 ayat (1)). Pola inilah yang tampak dari pengamatan lapangan: BPN tidak menentukan sendiri hasil akhir sengketa, tetapi melaksanakan putusan pengadilan sesuai batas kewenangan administratifnya. Pembatasan pelaksanaan putusan, seperti perlindungan bagi pihak ketiga yang beritikad baik, menunjukkan bahwa hukum pertanahan berupaya menjaga keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan. Putusan memang wajib dilaksanakan, tetapi pelaksanaannya tidak boleh mengorbankan pihak yang memperoleh hak secara sah dan tidak mengetahui adanya perkara. Dalam konteks penyalahgunaan HGB, hal ini berarti pembeli yang beritikad baik dan bukan pihak dalam perkara tidak serta-merta kehilangan haknya hanya karena penyimpangan dilakukan oleh pemegang hak sebelumnya. Eko dkk. (2022) menjelaskan bahwa pemegang sertipikat yang beritikad baik dan menguasai tanah secara nyata memperoleh perlindungan, sehingga pihak lain tidak dapat lagi menuntut hak atas tanah itu apabila dalam lima tahun sejak sertipikat terbit tidak mengajukan keberatan atau gugatan. Namun, perlindungan tersebut tidak bersifat mutlak: melalui asas nemo plus yuris, penelitian yang sama menunjukkan bahwa peralihan hak yang cacat, karena dilakukan tanpa persetujuan seluruh ahli waris, berakibat pada tidak sahnya

peningkatan HGB menjadi Hak Milik oleh pembeli. Dengan demikian, perlindungan bagi pembeli bergantung pada itikad baik dan keabsahan peralihan haknya, bukan semata-mata pada kepemilikan sertipikat.

Sengketa ini menunjukkan adanya ketegangan antara kepastian hak dan pengendalian pemanfaatan tanah. Keseimbangan keduanya hanya dapat dicapai apabila tindakan BPN berlandaskan data yang akurat dan prosedur yang jelas, serta pemegang hak diberi kesempatan menanggapi dugaan penyimpangan sebelum tindakan hukum diambil. Dalam hubungan ini, keberadaan jalur pengadilan membantu menjaga keseimbangan tersebut karena penilaian BPN diuji oleh lembaga yang independen. Bagi BPN, pengujian ini mendorong ketelitian dalam menyusun dasar tindakan; bagi pemegang hak, pengujian ini memberi kepastian bahwa haknya tidak hilang tanpa proses yang dapat dipertanggungjawabkan. Perlu dicatat bahwa kewenangan pejabat tata usaha negara membatalkan hak sebelum jangka waktunya berakhir tidak lepas dari perdebatan. Yusuf dan Erlina (2025) berpendapat bahwa pembatalan sepihak atas HGB dan Hak Pakai di atas Hak Milik bertentangan dengan asas hukum perjanjian, sehingga pembatalan semestinya melalui kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan, dan menyebut gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, gugatan ke Pengadilan Negeri, serta uji materiil ke Mahkamah Agung sebagai upaya hukum bagi pemegang hak. Pandangan itu berangkat dari hak yang lahir dari perjanjian dengan pemilik tanah, sedangkan sengketa yang diamati dalam artikel ini menyangkut penggunaan tanah yang menyimpang dari tujuan pemberian hak dalam keputusan pemberian hak. Meskipun konteksnya berbeda, kedua penelitian sama-sama menekankan pentingnya jalur pengadilan sebagai sarana menguji tindakan pejabat pertanahan.

4. Pengawasan terhadap Pemanfaatan Tanah HGB

Pengawasan terhadap pemanfaatan tanah HGB merupakan bagian penting dalam pelaksanaan hukum agraria. Pengawasan tidak cukup hanya dilakukan dengan memeriksa dokumen sertipikat, tetapi juga perlu memperhatikan kondisi nyata penggunaan tanah di lapangan, karena data administrasi pertanahan dapat masih menunjukkan peruntukan awal sementara penggunaan tanah telah berubah. Apabila ditemukan penggunaan tanah yang tidak sesuai peruntukannya, perlu dilakukan pemeriksaan lebih lanjut untuk mengetahui penyebab dan bentuk penyimpangannya. Dengan demikian, pengawasan yang efektif memerlukan kombinasi pemeriksaan dokumen dan pemeriksaan lapangan yang dilakukan secara berkala, sehingga perbedaan antara peruntukan yang tercatat dan penggunaan nyata dapat diketahui lebih awal sebelum berkembang menjadi sengketa. Pengawasan semacam ini juga membantu menyediakan data yang lebih akurat bagi Kantor Pertanahan apabila di kemudian hari terjadi gugatan. Kebutuhan penguatan pengawasan tersebut sejalan dengan Astiti dan Wulandari (2020), yang menyimpulkan bahwa pengawasan

Badan Pertanahan Nasional terhadap tanah HGB di Palangka Raya, baik secara langsung melalui pemeriksaan ke lokasi maupun tidak langsung melalui laporan pemanfaatan tanah, belum maksimal karena penertiban cenderung menunggu laporan. Penelitian tersebut juga mencatat peran PPAT dalam pencegahan, yakni dengan membuat pernyataan tertulis pemilik hak untuk merawat tanah sesuai peruntukannya pada saat peralihan hak. Salinding (2017) menambahkan bahwa PPAT wajib memeriksa kebenaran dokumen dan kewenangan para pihak sebelum membuat akta pengalihan HGB. Dengan demikian, pengawasan terhadap pemanfaatan tanah HGB tidak hanya bertumpu pada Kantor Pertanahan, tetapi juga dapat diperkuat melalui peran PPAT pada saat peralihan hak.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pertama, pemegang HGB berkewajiban menggunakan tanah sesuai keadaan, sifat, dan tujuan pemberian haknya serta sesuai dengan penataan ruang. Penggunaan tanah yang menyimpang, misalnya tanah yang diberikan untuk pabrik digunakan untuk hunian, merupakan pelanggaran kewajiban tersebut. Penyimpangan ini dilatarbelakangi oleh tingginya nilai ekonomi tanah perkotaan dan, yang paling krusial, kurangnya pemahaman pemegang hak. Kesimpulan pertama ini menegaskan bahwa ukuran penyalahgunaan HGB terletak pada ketidaksesuaian antara tujuan pemberian hak dan penggunaan nyata tanah. Karena penyebabnya berkaitan dengan faktor ekonomi dan pemahaman, penanganannya perlu mencakup upaya pencegahan di samping penindakan.

Kedua, akibat hukum penyimpangan peruntukan meliputi kemungkinan hapusnya HGB bagi pemegang hak serta ketidakpastian hukum bagi pihak ketiga, terutama pembeli bangunan atau unit hunian di atas tanah yang peruntukannya menyimpang. Penyalahgunaan HGB juga perlu dibedakan dari penelantaran tanah karena dasar penanganan dan konsekuensi hukumnya tidak selalu sama. Kedua akibat hukum tersebut menunjukkan bahwa penyimpangan peruntukan berdampak pada lebih dari satu pihak, sehingga penanganannya perlu memperhatikan perlindungan pihak yang tidak mengetahui adanya penyimpangan. Pembedaan dari penelantaran tanah juga diperlukan agar tindakan Kantor Pertanahan memiliki dasar hukum yang tepat dan tidak mudah dipersoalkan.

Ketiga, dalam sengketa yang timbul akibat penyimpangan tersebut, Kantor Pertanahan BPN 1 Surabaya menangani perkara secara administratif melalui dokumen, mulai dari menerima panggilan dan salinan gugatan, menelusuri data objek sengketa, mengikuti persidangan, hingga melaksanakan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Penentuan akhir atas sengketa berada pada putusan pengadilan. Temuan ini menunjukkan bahwa dalam sengketa yang diamati, peran Kantor Pertanahan lebih bersifat administratif dan mendukung proses peradilan, yaitu menyediakan data dan melaksanakan putusan, bukan

menentukan sendiri hasil akhir sengketa. Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap mengikat para pihak, termasuk Kantor Pertanahan.

Bagi pemegang HGB, disarankan memahami dan mematuhi peruntukan hak serta mengajukan perubahan peruntukan lebih dahulu kepada Kantor Pertanahan apabila hendak mengubah fungsi tanah. Bagi Kantor Pertanahan, disarankan memperkuat sosialisasi dan pembinaan kepada pemegang HGB serta memeriksa kesesuaian antara data yuridis dan kondisi nyata penggunaan tanah di lapangan, agar penyimpangan dapat dicegah dan setiap pelanggaran ditangani secara tepat tanpa mengabaikan hak pihak yang berkepentingan. Bagi calon pembeli tanah atau bangunan, disarankan memeriksa peruntukan tanah dan kesesuaiannya dengan tata ruang sebelum bertransaksi. Bagi PPAT, disarankan menjelaskan status dan peruntukan tanah kepada para pihak serta memeriksa kebenaran dokumen sebelum membuat akta pengalihan hak (Harris dkk., 2021; Salinding, 2017). Saran-saran tersebut saling berkaitan. Kepatuhan pemegang hak, pembinaan dan pemeriksaan oleh Kantor Pertanahan, serta kehati-hatian calon pembeli sama-sama diperlukan agar penyimpangan peruntukan dapat dicegah sejak awal dan kerugian bagi pihak ketiga dapat dikurangi. Dengan peran yang jelas bagi masing-masing pihak, pemanfaatan tanah HGB diharapkan berjalan sesuai tujuan pemberian hak, fungsi sosial tanah, dan penataan ruang.

DAFTAR REFERENSI

Afifah, F., Hadi, F., & Gandryani, F. (2025). Konsep Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, *3*(2), 115–127.

Astiti, N. N. A., & Wulandari, I. (2020). Akibat Hukum terhadap Penelantaran Tanah Hak Guna Bangunan. *Jurnal Ilmu Hukum Tambun Bungai*, *5*(2), 800–817.

Eko, Makkawaru, Z., & Tira, A. (2022). Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik atas Tanah yang Dibatalkan Alas Hak Peralihannya. *Clavia: Journal of Law*, *20*(3), 281–292. https://doi.org/10.56326/clavia.v20i3.2111.

Harris, A., Sitepu, F. Y., & Andriati, S. L. (2021). Analisis Yuridis terhadap Dualisme Kepemilikan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan sebagai Aset Pemerintah Kota Medan (Sengketa Tanah di Kecamatan Medan Petisah). *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum*, *6*(2), 339–351. https://doi.org/10.30596/delegalata.v6i2.5965.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

Salinding, M. B. (2017). Karakteristik Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Milik. *Akta Yudisia*, *2*(2).

Suhail, A., Patittingi, F., & Nur, S. S. (2023). Kedudukan Hukum Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan yang Telah Berakhir Perjanjian Pemanfaatannya. *Alauddin Law Development Journal (ALDEV)*, *5*(3), 512–523.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Yusuf, M. M., & Erlina. (2025). Kedudukan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Hak Milik yang Haknya Dilakukan Pembatalan Administratif. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, *3*(5), 5927–5939. https://doi.org/10.61104/alz.v3i5.2193.