



Tinjauan Yuridis Kedudukan Status Tanah di Kawasan Benteng Vastenburg (Studi Kasus Pada Tanah Bekas Sertifikat HGB Nomor 383 Atas Nama PT Bank Danamon Indonesia)

Hans Blix Baarixur Rahman¹, Lego Karjoko², Fatma Ulfatun Najicha³

Universitas Sebelas Maret Surakarta, Indonesia

Email: hblixxr@student.uns.ac.id¹, legokarjoko@staff.uns.ac.id²,
fatmanajicha_law@staff.uns.ac.id³

Jl. Ir. Sutami 36 Ketingan, Jebres, Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia 57126

Korespondensi Penulis: hblixxr@student.uns.ac.id

Abstract. *Vastenburg Fort is a cultural heritage area that has been designated by the Department of Culture and Tourism in 2010. In line with this designation, the City Government changed the spatial plan of Surakarta City by revising the Regional Regulation related to the regional spatial plan. In addition, the land status in the Vastenburg Fort area is divided into building use rights granted to the private sector. Even so, the City Government managed to obtain the former HGB land No. 383 which was designated as a Public Service Mall. The change in designation as a Public Service Mall is considered to reflect the need to adjust to the spatial plan in Surakarta City. However, the purpose of spatial planning in the Vastenburg Fort area should be designated for the preservation of cultural heritage. The purpose of this study is to find legal certainty arising from the conversion of former HGB land into a Public Service Mall by the Solo City Government. This study uses an empirical legal studies. The results of this study indicate that the conversion of former HGB land No. 383 in the Vastenburg Fort area by the Surakarta City Government is in accordance with the legislation. As for the City Government, the land is designated for the Public Service Mall in accordance with the spatial plan in Surakarta City in the Surakarta City RTRW Regional Regulation for the preservation of cultural heritage. However, the Surakarta City Government has not yet maximized the acquisition of HGB in the Vastenburg Fort area so that the use of land in the area is more optimal so that it benefits the entire community.*

Keywords: Building Rights, City Government, Land Conversion, Legal Certainty.

Abstrak. Benteng Vastenburg merupakan kawasan cagar budaya yang telah ditetapkan berdasarkan departemen kebudayaan dan pariwisata pada tahun 2010. Sejalan dengan penetapan tersebut, Pemerintah Kota mengubah rencana tata ruang Kota Surakarta dengan merevisi Peraturan Daerah terkait rencana tata ruang wilayah. Di samping itu, status tanah di area Benteng Vastenburg terbagi atas hak guna bangunan yang diberikan kepada pihak swasta. Walaupun begitu, Pemerintah Kota berhasil memperoleh tanah bekas HGB No. 383 yang diperuntukkan sebagai Mall Pelayanan Publik. Perubahan peruntukkan sebagai Mall Pelayanan Publik dinilai dapat mencerminkan kebutuhan untuk menyesuaikan terhadap rancangan tata ruang di Kota Surakarta. Akan tetapi, tujuan penataan ruang di kawasan Benteng Vastenburg seharusnya diperuntukkan untuk pelestarian cagar budaya. Tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan kepastian hukum yang timbul akibat alih fungsi tanah bekas HGB menjadi Mall Pelayanan Publik. Penelitian ini menggunakan metode normatif-empiris. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa alih fungsi tanah bekas HGB No. 383 di kawasan Benteng Vastenburg sebagai Mall Pelayanan Publik sudah sesuai dengan rencana tata ruang di Kota Surakarta di dalam Perda RTRW Kota Surakarta untuk pelestarian cagar budaya. Namun, Pemerintah Kota Surakarta masih belum maksimal untuk mengakuisisi HGB di kawasan Benteng Vastenburg supaya pemanfaatan tanah di kawasan tersebut lebih optimal sehingga bermanfaat bagi seluruh masyarakat.

Kata Kunci: Fungsi Tanah, Pemerintah Kota, Hak Guna Bangunan, Kepastian Hukum

1. LATAR BELAKANG

Tanah merupakan tempat manusia berasal, melalui tanah manusia berpijak padanya, dan manusia dikembalikan dengan tanah. Dengan begitu, manusia memiliki hubungan dengan tanah yang bersifat abadi (Sembiring, 2011: 3). Keberadaan tanah menjadi elemen penting dalam paradigma semesta alam. Peran tanah sebagai salah satu elemen yang terkandung di dalam bumi dan semesta alam menjadi sumber kehidupan bagi manusia. Dengan karakteristik yang berada di kawasan dataran yang menyimpan beberapa unsur kekayaan dan menopang seluruh aktivitas manusia. Oleh karena itu, tanah secara fisik tidak memperhatikan aktivitas yang dilakukan di atasnya karena selalu memperlihatkan jasanya. Dalam hal ini tanah akan tetap selalu subur dan menumbuhkan tanaman walaupun dicangkul, diinjak, dipupuk, dibajak, dan lainnya (Sembiring, 2011: 3).

Pada dasarnya hubungan manusia dengan permukaan tanah tidak hanya dimaknai berdasarkan bentuknya, tetapi secara sosial menjadi tempat tumbuh kembangnya fungsi ekonomis, sosial, dan lainnya. Seperti manusia berpijak di atas permukaan tanah untuk mencari nafkah dan melakukan kegiatan sosial. Begitupun di atas tanah manusia membangun rumah sebagai tempat berlindung diri dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran, tempat usaha, dan lainnya. Maka dari itu, tanah dapat membentuk ruang sosial sehingga membentuk hubungan harmonis hingga memunculkan persaingan ataupun perselisihan.

Ruang sosial yang terbentuk di masyarakat didasarkan pada nilai kebudayaan, ideologi, dan paradigma. Berbicara mengenai hubungan manusia dengan tanah maka muncul konsep individualisme dan kolektivisme terhadap penguasaan tanah. Konsep penguasaan tanah secara individualis dimaknai bahwa tanah dimiliki oleh pemodal (secara pribadi) untuk keuntungan pribadi. Sementara konsep kolektivisme penguasaan tanah dimiliki secara bersama untuk menciptakan situasi ekonomi yang baik dan terlepas dari belenggu kepemilikan berdasarkan modal untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Tata nilai kolektivisme ini menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi Negara Republik Indonesia di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pasal tersebut dimaknai bahwa negara memiliki tanggung jawab atas penguasaan sumber daya alam untuk memastikan pemanfaatan yang adil bagi seluruh rakyat (Aulia, 2024: 234). Hal tersebut dilakukan negara supaya masyarakat dalam tatanan sosial mendapat proporsi

yang seimbang dalam menerima manfaat kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Termasuk di dalamnya berupa tanah yang merupakan kekayaan alam yang dimiliki oleh Negara Republik Indonesia.

Kedudukan konstitusi pasal 33 ayat 3 menjadi tumpuan pembentukan politik dan Hukum Agraria Nasional yang kemudian diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pembentukan UUPA dilandasi atas konsep asli masyarakat Indonesia pada masa itu yang memiliki sifat kolektif yang melatarbelakangi masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, sifat komunalistik tersebut tercermin di dalam rumusan Pasal 1 ayat 1 UUPA yang menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia termasuk seluruh kesatuan tanah air yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini menyatakan seluruh wilayah tanah air Indonesia yang terkandung di dalamnya mengandung dua unsur yaitu (Hutagalung & Gunawan, 2009: 57):

- a. Unsur kepemilikan bersama yang bersifat perdata, tetapi bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia.
- b. Unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai bersama tersebut.

Unsur adanya kewenangan mengatur dalam penguasaan tanah dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara disini berperan untuk menguasai pengaturan, penyelenggaraan, dan peruntukkan kekayaan alam yang dimiliki oleh negara. Atas dasar menguasai tersebut negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, atau memberikan pengelolaan kepada suatu badan penguasa untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Santoso, 2012: 34).

Secara keseluruhan tanah yang berada di kawasan Benteng Vastenburg merupakan tanah yang bersertifikat Hak Guna Bangunan. Perolehan status tanah tersebut didapat dari usul Walikota terhadap relokasi kompleks Brigif Kostrad ke tempat yang lebih luas sehingga tanah yang menjadi penguasaan Departemen Pertahanan Republik Indonesia Cq Tentara Nasional Indonesia harus dilakukan tukar guling kepada pihak swasta. Proses tukar guling mengakibatkan kawasan Benteng Vastenburg terbagi menjadi sembilan (9) bagian Hak Guna Bangunan yang diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 1 Pemberian Sertifikat HGB Di Kawasan Benteng Vastenburg,
Sumber: Kantor Pertanahan Surakarta

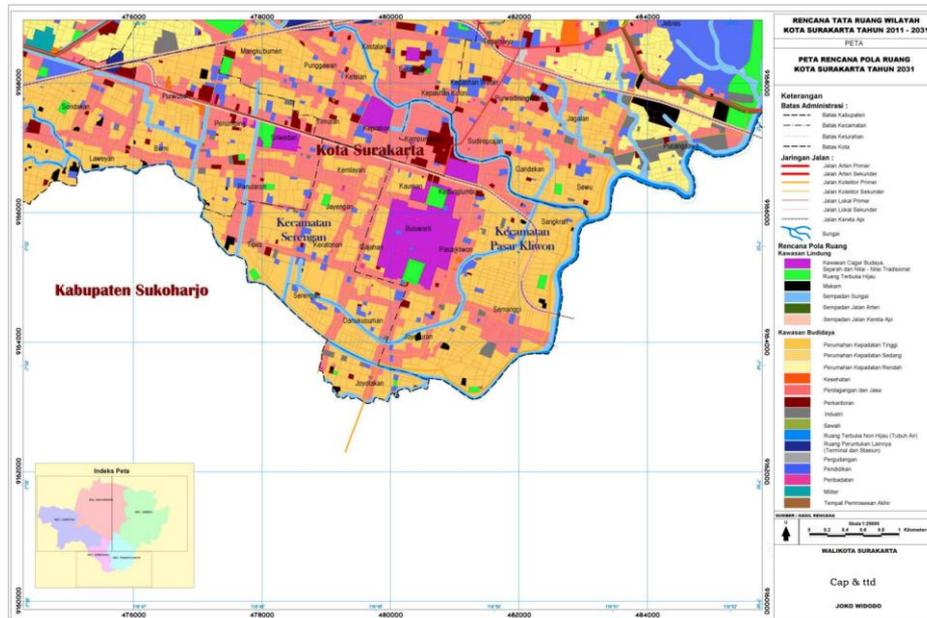
No.	Bagian Tanah	Pemegang Hak Atas Nama
1.	HGB No. 380	PT. Benteng Perkasa Utama, Sukoharjo
2.	HGB No. 381	Ny. Indri
3.	HGB No. 382	Ny. Indri
4.	HGB No. 383	PT Bank Danamon Indonesia
5.	HGB No. 384	PT Benteng Perkasa Utama
6.	HGB No. 385	PT. Benteng Gapuratama, Surakarta
7.	HGB No. 386	PT. Benteng Perkasa Utama, Sukoharjo
8.	HGB No. 387	PT. Benteng Gapuratama, Surakarta
9.	HGB No. 388	PT. Benteng Gapuratama, Surakarta

Sesuai dengan kerangka hukum agraria nasional, maka setiap badan hukum merupakan subjek hukum yang dapat diberikan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan berdasarkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UUPA) pada Pasal 36. Oleh karena itu, Bank Danamon sebagai badan hukum dapat memiliki salah satu aset yang diberikan oleh negara dalam bentuk sertifikat HGB No. 383 yang berada di kawasan Benteng Vastenburg. Sertifikat HGB No. 383 memiliki luas sebesar 3.545 m² dengan jangka waktu pemberian hak berakhir pada tanggal 29 Juni 2012. Selain itu, UUPA mengatur bahwa subjek hukum yang diberi status hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan dapat mempunyai bangunan terhadap tanah yang bukan miliknya dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.

Pada tahun yang bersamaan dengan jangka waktu berakhirnya HGB No. 383, Pemerintah Kota Surakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Wilayah Kota Surakarta Tahun 2011-2031 (untuk selanjutnya disebut Perda No. 1 Tahun 2012). Pada Perda No. 1 Tahun 2012, pemkot menetapkan kawasan Benteng Vastenburg sebagai kawasan pengembangan cagar budaya. Hal ini disusul oleh peta rencana pola ruang Kota Surakarta berikut

Gambar 1 Rencana Pola Ruang Kota Surakarta di dalam Perda No. 1 Tahun 2012

Sumber: Lampiran VIII Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2012



Penetapan rencana tata ruang di Kota Surakarta sejalan dengan terbitnya Perda No. 1 Tahun 2012 mengakibatkan status tanah yang bersertifikat HGB di kawasan Benteng Vastenburg tidak dapat memenuhi syarat melakukan perpanjangan HGB. Merujuk pada proses perpanjangan hak atas tanah berupa HGB diatur di dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah *Juncto* PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Di dalam regulasi tersebut terdapat persyaratan penunjang bagi pemohon untuk melakukan perpanjangan HGB di atas tanah negara, diantaranya:

- a. Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak
- b. Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.
- d. Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang
- e. Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

Hal menarik muncul ketika Pemerintah Kota Surakarta berhasil melakukan upaya akuisisi terhadap tanah bekas sertifikat HGB No. 383 atas nama PT Bank Danamon Indonesia karena pemberian haknya telah berakhir jangka waktunya serta tidak lagi dapat diupayakan perpanjangan hak. Keberhasilan alih kelola fungsi tanah tersebut oleh Pemerintah Kota Solo, diperuntukkan sebagai Mall Pelayanan Publik berdasarkan Hak Pakai No. 47. Mengingat,

ketentuan di dalam Perda No.1 Tahun 2012 kawasan Benteng Vastenburg ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya. Akan tetapi, alih fungsi kepada Pemkot Surakarta justru masih mempertahankan bangunan bekas sertifikat HGB No. 383 untuk dimanfaatkan sebagai Mall Pelayanan Publik. Maka dari itu, berdasarkan uraian di atas menarik untuk dibahas dalam penulisan hukum ini terkait status tanah di kawasan Benteng Vastenburg spesifiknya pada tanah bekas sertifikat HGB No. 383 atas nama PT Bank Danamon Indonesia. Adapun masalah yang diuraikan oleh penulis dalam penelitian ini yaitu terkait:

- a. Apakah Pemerintah Kota Surakarta dapat memperoleh tanah bekas HGB No. 383 di Kawasan Benteng Vastenburg Surakarta?
- b. Apakah penggunaan tanah bekas HGB No. 383 Untuk Mall Pelayanan Publik dapat mengubah karakter bangunan cagar budaya?

2. METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini peneliti akan menggunakan jenis penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris didefinisikan sebagai penelitian hukum yang melihat hukum secara nyata di lapangan mengenai bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat (Rosidi, 2024: 54). Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum empiris sendiri merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer (Soekanto & Mamudji, 2009: 14). Artinya untuk memahami kedudukan status tanah di Indonesia, tidak bisa hanya membaca undang-undang pertanahan saja, melainkan harus terjun ke lapangan dan mengamati langsung apa yang terjadi terutama terhadap status tanah HGB di kawasan Benteng Vastenburg. Penelitian ini dikenal juga sebagai penelitian hukum sosiologis (*sociological research*), penelitian hukum non-doktrinal (*Non-doctrinal research*) atau penelitian lapang (*field research*). Pada penelitian empiris menekankan pada uraian terkait keberlakuan hukum dalam masyarakat apakah sudah efektif, kurang efektif atau sama sekali tidak efektif. Kemudian menguraikan faktor yang mempengaruhi yaitu keberlakuan hukum, kepatuhan hukum, atau faktor yang mempengaruhi tidak atau belum dipatuhinya hukum (Qamar, 2020: 50).

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Perolehan Tanah Bekas HGB No. 383 Di Kawasan Benteng Vastenburg oleh Pemerintah Kota Surakarta

Kedudukan pemerintah Kota Surakarta sebagai pemerintah dalam memperoleh sertifikat HGB No. 383 yang jangka waktunya berakhir dapat dilakukan dengan pelepasan hak berdasarkan undang-undang yang berlaku. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (untuk selanjutnya disebut PP Nomor 19 Tahun 2021) menjelaskan bahwa pelepasan hak merupakan aktivitas pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak dalam suatu tanah kepada negara. Pelepasan hak ini dilakukan ketika terjadi pengadaan tanah oleh Pemerintah untuk kepentingan umum. Pelepasan hak atas tanah dilakukan apabila subyek yang membutuhkan tanah tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan, sehingga tanah tersebut tidak dapat diperoleh melalui akta jual beli, dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk melepaskan haknya (Ratnawati, 2018: 252). Penjelasan tersebut dapat dimaknai bahwa pelepasan hak merupakan pemberian sukarela terhadap hak atas tanah kepada negara untuk dikuasai oleh negara untuk kepentingan yang lebih luas. Namun, perlu digarisbawahi bahwa pemberian sukarela tidak murni digunakan karena pada akhirnya tetap dilakukan penggantian kerugian sehingga pemberian sukarela ini dimaknai sebagai akibat tindakan pengusuran oleh suatu pihak di pengadilan (Desy Kosita Hallaw, 2019 : 114)

Dalam hal pemerintah Kota Surakarta untuk memperoleh tanah HGB No. 383 yang jangka waktu pemberian haknya telah berakhir dapat melalui proses permohonan pengalihan hak guna bangunan yang didahului dengan pelepasan hak oleh pemegang hak sebelumnya. Pada akhirnya, merujuk pada sertifikat tanah HGB No. 383 atas nama PT Bank Danamon mengalihkan pengelolaan lahan Benteng Vastenburg kepada Pemerintah Kota Surakarta melalui hibah aset (Yandip Admin Jateng, 2019). Alih kelola atau yang dikenal dengan peralihan hak mengakibatkan perubahan pemegang hak atas tanah kepada subjek hukum yang berbeda dari sebelumnya melalui perbuatan hukum yang disengaja, dalam hal ini karena hibah.

Peralihan hak melalui hibah dapat dimungkinkan oleh Bank Danamon apabila jangka waktu pemberian hak atas tanah dapat diberikan perpanjangan haknya. Pada dasarnya, setiap pemegang hak masih diberikan prioritas untuk dapat melakukan perpanjangan haknya. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 35 ayat (2) UUPA yang berbunyi:

“Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun”.

Walaupun secara teori hak prioritas baru muncul di dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 pada Pasal 37 ayat (4) yang menyatakan bahwa jangka waktu hak atas tanah berupa HGB dengan jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan telah berakhir kembali dikuasai langsung oleh negara, namun tanah yang dikuasai negara itu dapat diberikan hak prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan beberapa ketentuan. Akan tetapi, kedudukan hak prioritas yang dimiliki oleh pemegang Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya tetap harus mengutamakan untuk mengembalikan hak tersebut. Meskipun tanah yang sebelumnya memiliki Hak Guna Bangunan telah habis masa berlakunya dan statusnya beralih menjadi tanah yang dikuasai oleh negara, secara hukum perdata, tanah tersebut tetap merupakan milik pemegang Hak Guna Bangunan yang masa berlakunya telah berakhir (Gloria Thomas, 2018: 7). Hal tersebut kembali lagi pada definisi yang diberikan hak guna bangunan yaitu hak untuk membangun dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. Oleh karena itu bekas pemegang HGB masih memiliki kuasa atas tanah tersebut seperti yang dikemukakan dalam Pasal 529 KUHPdata yang menyebutkan bahwa (Marcellita Diki, 2017: 6)

“Yang dinamakan Kedudukan-berkuasa ialah kedudukan seseorang yang menguasai suatu kebendaan, baik dengan diri sendiri maupun dengan perantara orang lain dan mempertahankan atau menikmatinya selaku orang yang memiliki kebendaan itu”

Ditinjau dari sisi hukum perdata, pemegang HGB masih mendapatkan prioritas untuk menguasai hak atas tanah yang pemberian jangka waktunya telah berakhir. Walaupun pemberian hak atas tanah berupa HGB No. 383 telah berakhir jangka waktunya, tanah yang berada di atasnya masih melekat dengan pemegang hak utamanya sampai status tanah tersebut beralih kepada pemegang selanjutnya sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pemberian hibah pemegang sertifikat HGB No. 383 kepada Pemerintah Kota Surakarta menunjukkan adanya peralihan hak atas tanah tersebut kepada pemegang yang ditunjuk secara sukarela. Adapun, berdasarkan ketentuan undang-undang, perolehan sertifikat oleh Pemerintah Kota Surakarta hanya dapat memiliki hak atas tanah berupa hak pakai ataupun hak pengelolaan. Hak pakai sendiri merupakan hak pakai oleh Pemerintah Daerah yang menjadi salah satu aset daerah, sementara pemberian hak pengelolaan kepada Pemerintah Daerah ditujukan untuk pihak ketiga (Fitri Hardini, 2019 : 1019).

Menjawab isu perolehan pemerintah kota Solo atas tanah bekas HGB No. 383 dapat dikaitkan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Pasal 7 ayat 1 UU Nomor 12 Tahun 2011. Pada tingkatan tertinggi memuat cita-cita dan ideologi bangsa Indonesia yang dalam sistem hukum Indonesia dikenal dengan Pancasila sebagai kaidah dasar (*groundnorms*). Dalam rangka memahami isu yang terjadi dalam ini perolehan Pemkot atas tanah bekas HGB harus bertumpu pada Pancasila karena pada dasarnya setiap aktivitas yang dilakukan menjadi pedoman berbangsa dan bernegara. Hal ini merujuk pada sila ke-5 Pancasila yang berbunyi “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Bunyi sila tersebut memberi kewenangan Pemerintah untuk menguasai atas kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal tersebut menjadi dasar Pembentukan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditujukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, pada kategori yang lebih rendah dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Ketetapan MPR atau dikenal sebagai konvensi ketatanegaraan sebagai aturan pokok negara (Prianto, 2024 : 15). Merujuk pada Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam bahwa poin utama dalam pembaruan agraria berkaitan dengan penataan kembali penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria untuk mencapai kepastian serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, terdapat prinsip dalam pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sehingga menjadi dasar Pemkot Surakarta untuk memperoleh tanah bekas HGB No. 383 di kawasan Benteng Vastenburg. Hal tersebut tertera di dalam Pasal 4 huruf (h) yaitu melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat.

Adapun kategori yang disajikan di bawah Ketetapan MPR yaitu Undang-Undang di mana pengaturan terkait tanah diatur di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA memberi kewenangan terhadap negara dalam penguasaan tanah melalui Hak Menguasai Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lebih lanjut, terdapat Peraturan Pemerintah yang berfungsi untuk menjalankan pengaturan lebih lanjut ketentuan undang-undang sebagaimana mestinya karena materi muatannya belum mengatur secara terperinci terkait pelaksanaannya (Saptomo, dkk, 2024: 3). Terdapat PP Nomor 18 Tahun 2021 yang menjadi dasar bahwa tanah HGB dapat dialihkan dan dilepaskan kepada pihak lain, serta diubah haknya. Selain itu, keberadaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

menjelaskan proses peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena peralihan hak melalui perbuatan hukum yang disengaja, yaitu hibah.

Perolehan tanah sertifikat HGB No. 383 juga disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Surakarta No. 1 Tahun 2012. Berdasarkan peraturan yang telah terhimpun menjadi alasan Pemerintah Kota untuk mengakuisisi hak atas tanah di Kawasan Benteng Vastenburg melalui pendekatan kepada pemegang hak untuk mendukung pelestarian cagar budaya. Pemkot Solo melayangkan surat permohonan hibah kepada PT Bank Danamon sebagai pemegang HGB No. 383. Kemudian terhadap tanah HGB No. 383 telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan Kota Surakarta bahwa tanah tersebut telah beralih fungsi menjadi Hak Pakai oleh Pemerintah Kota Surakarta. Hal ini dilakukan agar kawasan Benteng Vastenburg dapat kembali ke tangan masyarakat melalui penguasaan Pemkot. Hal ini sejalan dengan konsep hukum agraria nasional yang menyatakan semua hak atas tanah harus memperhatikan kepentingan sosial.

Pengaruh Penggunaan Tanah Bekas HGB No. 383 Untuk Mall Pelayanan Publik Terhadap Karakter Bangunan Cagar Budaya

Negara Republik Indonesia telah mengatur perlindungan terhadap cagar budaya yang tercantum di dalam UU No. 11 Tahun 2010 (Selanjutnya disebut dengan UU Cagar Budaya). Pembentukan undang-undang ini ditujukan untuk melindungi dari kerusakan, pengabaian, atau perusakan yang disebabkan oleh pembangunan atau aktivitas manusia lainnya sehingga generasi mendatang dapat mengakses dan menghargai cagar budaya yang ada. UU cagar budaya mendefinisikan kawasan cagar budaya dengan ciri-ciri yang disebutkan di dalam Pasal 10 diantaranya :

- a. mengandung 2 (dua) Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan;
- b. berupa lanskap budaya hasil bentukan manusia berusia paling sedikit 50 (lima puluh) tahun;
- c. memiliki pola yang memperlihatkan fungsi ruang pada masa lalu berusia paling sedikit 50 (lima puluh) tahun;
- d. memperlihatkan pengaruh manusia masa lalu pada proses pemanfaatan ruang berskala luas;
- e. memperlihatkan bukti pembentukan lanskap budaya; dan
- f. memiliki lapisan tanah terbenam yang mengandung bukti kegiatan manusia atau endapan fosil

Berdasarkan kategori sebuah kawasan cagar budaya, Benteng Vastenburg dapat dipahami sebagai kawasan yang dibangun pada masa kolonial Belanda, tidak hanya mencerminkan aspek pertahanan militer, tetapi juga menggambarkan pengaruh budaya Eropa dalam arsitektur Indonesia. Artinya, bangunan tersebut sudah berusia >50 (lima puluh) tahun sejak zaman pra-kemerdekaan Republik Indonesia. Selain itu, kawasan ini memiliki nilai sosial dan budaya yang tinggi, karena menjadi saksi bisu perjalanan sejarah kota Surakarta dan masyarakatnya. Sebagai upaya keberhasilan pelestarian cagar budaya, Pemerintah maupun Pemerintah Daerah mempunyai tugas perlindungan, pemanfaatan, pengembangan cagar budaya sejalan dengan Pasal 95.

Upaya pemerintah daerah terhadap tugas yang diamanatkan dalam UU Cagar Budaya mengakibatkan terbentuknya Peraturan Daerah terkait pelestarian cagar budaya itu sendiri. Pelestarian cagar budaya di kota Surakarta diatur berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2013. Di dalam perda tersebut menyebutkan kewenangan pemerintah daerah dalam pelestarian cagar budaya yaitu menetapkan batas situs dan kawasan cagar budaya. Selanjutnya di dalam Pasal 7 dijelaskan bahwa Kawasan Cagar Budaya hanya dapat dimiliki dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah, kecuali yang secara turun-temurun dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Oleh karena itu kawasan cagar budaya yang belum dikuasai oleh Pemerintah Daerah harus dialihfungsikan kepada Pemerintah Daerah agar peruntukannya sejalan dengan kepentingan yang lebih luas.

Alih fungsi adalah proses pengalihan penggunaan suatu bangunan yang melibatkan perubahan-perubahan yang diperlukan (Aritha, 2014 ; 173). Proses ini menjadi salah satu metode yang dapat diterima dalam upaya pelestarian bangunan bersejarah. Pengalihfungsian bangunan cagar budaya dilakukan dengan melakukan perubahan pada bentuk atau struktur bangunan, baik secara keseluruhan maupun fungsi bangunan. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surakarta harus berhati-hati ketika melakukan proses perubahan fungsi atau struktur di kawasan cagar budaya karena harus memperhatikan aspek historis-filosofis bangunan tersebut.

Dalam ilmu arsitektur, pelestarian bangunan bersejarah umumnya menggunakan konsep pendekatan "*adaptive-reuse*". Konsep ini diartikan sebagai konsep pemanfaatan bangunan kuno atau bersejarah dengan merestorasi fungsi atau kegunaan baru melalui penambahan yang selektif sehingga tidak merusak wajah atau citra bangunan asli yang bersejarah tersebut. Keberhasilan penerapan *adaptive reuse* dapat dilihat dari bagaimana menghubungkan masa lampau dengan sekarang untuk menciptakan keseimbangan terhadap

elemen sejarah yang berharga dengan mengintegrasikan fungsi baru yang sesuai dengan masa kini (Fanaya, 2025: 64). Upaya revitalisasi menurut konsep ini tidak fokus pada pembaruan fisik bangunan saja, melainkan pada upaya revitalisasi tanpa menghilangkan unsur bangunan secara historis.

Salah satu keberhasilan proses revitalisasi kawasan cagar budaya menurut Priatmodjo, yaitu dapat memberikan manfaat bagi masyarakat luas. Pembangunan terhadap Mall Pelayanan Publik oleh Pemkot Surakarta dapat memberi manfaat bagi masyarakat karena menjadi sarana yang menghubungkan masyarakat dengan negara terhadap proses pelayanan administrasi. Sebelumnya Indonesia mengenal konsep Mall Pelayanan Publik (MPP) dengan Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), kemudian berkembang menjadi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), dan dikembangkan menjadi MPP yang mengintegrasikan segala jenis pelayanan dalam satu gedung (Umam dalam Puryatama, 2020: 48-49). Tujuan pembangunan Mall Pelayanan Publik layaknya dapat mengubah struktur birokrasi yang selama ini berbelit-belit karena hanya dengan satu tempat aktivitas pengurusan administrasi dapat langsung terintegrasi dengan sistem pelayanan dari pemerintah pusat maupun daerah. Jenis pelayanan yang diberikan berupa layanan administrasi terkait dokumen resmi seperti pengurusan kependudukan, perizinan, pajak, kendaraan bermotor, kesehatan dan lain sebagainya di bawah departemen terkait.

Rencana Pemerintah Kota Surakarta agar pemberian hibah atas HGB dari Bank Danamon difungsikan sebagai Mall Pelayanan Publik dimaksud untuk mencapai kepentingan yang lebih luas lagi. Walaupun penguasaan lahan di Kawasan Benteng Vastenburg seharusnya menjadi kawasan cagar budaya berdasarkan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2012, alih fungsi bangunan sebagai Mall Pelayanan Publik tidak berseberangan dengan konsep penataan ruang berdasarkan Perda RTRW. Berdasarkan Perda No. 1 Tahun 2012, Kawasan Benteng Vastenburg diklasifikasikan sebagai kawasan cagar budaya yang dilindungi. Oleh karena itu pemanfaatan bangunan sebagai Mall Pelayanan Publik yang diberikan kepada Pemkot melalui hibah perlu dilakukan upaya revitalisasi mengenai bangunan tersebut. Untuk merubah fungsi bangunan di lahan kawasan cagar budaya mampu membawa tiga unsur dalam pelaksanaannya sesuai apa yang diungkapkan oleh Priatmodjo, yaitu (Marsa, 2019: 5):

- a. Konservasi, pemeliharaan serta perbaikan bagian-bagian yang rusak (pemugaran) ;
- b. Pemberian nilai ekonomi, penambahan fungsi atau perubahan fungsi sesuai dengan kebutuhan manusia masa kini, sehingga alih-alih menjadi “*cost center*” bangunan cagar budaya hendaknya menjadi “*profit center*” ;

- c. Pemilihan jenis penggunaan yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat luas, dengan demikian bangunan cagar budaya tidak menjadi sarana atau wadah kegiatan yang eksklusif. .

4. KESIMPULAN

Secara umum, perolehan pemkot Surakarta terhadap tanah HGB No. 383 harus dilakukan dengan proses pelepasan hak sebagai bentuk pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Hal ini sekaligus dengan pemberian ganti kerugian terlebih dahulu karena pada dasarnya jangka waktu status tanah HGB No. 383 telah berakhir. Namun, kenyataannya pemkot Surakarta mendapati tanah HGB No. 383 atas hibah yang diberikan PT Bank Danamon Indonesia sebagai bekas pemegang hak atas tanah tersebut. Sejatinya perolehan hibah dari bekas pemegang HGB menunjukkan keleluasaan Bank Danamon terhadap aset yang dimilikinya, walaupun keberadaan tanah tersebut telah habis jangka waktu pemberian haknya. Secara perdata dapat dimungkinkan karena kedudukan pemegang hak sebelumnya masih terikat sebagai penguasa tanah tersebut. Hal tersebut dilindungi berdasarkan Pasal 529 BW, sehingga pemegang hak sebelumnya secara leluasa dapat menggunakan haknya untuk memeralihkan penguasaan tanah tersebut kepada pemkot Surakarta melalui pemberina hibah.

Pemerintah Kota Solo telah menunjukkan peran aktif melakukan pendekatan kepada pemegang HGB untuk mengakuisisi hak atas tanah tersebut supaya kawasan tersebut kembali dimanfaatkan masyarakat melalui penguasaan pemerintah. Peran aktif pemkot Solo berhasil memperoleh tanah yang diserahkan melalui hibah oleh Bank Danamon selaku pemegang HGB No. 383. Walaupun pada akhirnya, perolehan hibah dari Bank Danamon dimanfaatkan Pemkot Solo sebagai Mall Pelayanan Publik (MPP) tetap saja tidak dapat menghilangkan unsur pelestarian sebagai kawasan cagar budaya. Berdasarkan Hak Pakai yang diperoleh pemerintah untuk dapat dimanfaatkan sebagai MPP, pemerintah hanya mengubah fungsi bangunan dengan revitalisasi *interior* bangunan tanpa mengubah unsur eksterior bangunan yang masih sejalan dengan rencana tata ruang. Selain itu merujuk pada unsur kepastian hukum yang dikemukakan oleh Lon Fuller bahwa hukum tidak berlaku surut di mana Perda RTRW tahun 2012 menetapkan kawasan Benteng Vastenburg sebagai kawasan cagar budaya yang dilindungi. Perda RTRW sebelumnya kawasan Benteng Vastenburg ditetapkan sebagai kawasan perdagangan dan jasa sehingga menjadi asal muasal berdirinya bangunan atas nama Bank Danamon di kawasan tersebut. Dengan begitu, alih fungsi sebagai Mall Pelayanan

Publik dapat memberikan esensi yang bernilai inklusif sehingga bisa bermanfaat bagi lapisan masyarakat sehingga peran pemerintah yang diberikan UUPA melalui hak menguasai negara menunjukkan bukti keberpihakan pemerintah terhadap penguasaan dan peruntukkan tanah untuk kepentingan masyarakat luas.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis ucapkan terima kasih kepada pihak yang membantu dalam penelitian ini terutama dari pihak Kantor Pertanahan Kota Surakarta yang telah bersedia memberikan informasi data yang diperlukan untuk penelitian ini yang sekaligus digunakan sebagai skripsi penulis

DAFTAR REFERENSI

- Aulia, A. (2024). Kajian yuridis politik hukum konservasi sumber daya alam di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 2(6), 234.
- Fanaya, F. S., Wibowo, R. A., & Pramitasari, D. A. (2025). Kajian transformasi ruang bersejarah melalui konsep adaptive reuse di de Tjolomadoe Surakarta. *NALARs Jurnal Arsitektur*, 24(1).
- Hardini, F. (2019). Peralihan hak atas tanah dengan hibah sebagai aset daerah. *Notarius*, 12(2), 1015–1026.
- Hallauw, D. K., Matuankotta, J. K., & Uktolseja, N. (n.d.). Analisis hukum surat pelepasan hak atas tanah adat (dati) di Kota Ambon. *Sasi*.
- Hutagalung, A. S., & Gunawan, M. (2009). *Kewenangan pemerintah di bidang pertanahan* (Ed. 1). Rajawali Press.
- Marcellita, D. A. (2017). Perlindungan hukum pemegang hak guna bangunan peralihan di atas tanah hak pengelolaan yang tidak diperpanjang setelah jangka waktu berakhir. *Novum: Jurnal Hukum*, 4(1), 1–11.
- Marsa, M. (2019). *Revitalisasi Benteng Vastenburg sebagai mal pelayanan publik Surakarta dengan pendekatan inclusive public space design* [Skripsi, Universitas Muhammadiyah Surakarta].
- Pangabeian, S. A. (2014). Perubahan fungsi dan struktur bangunan cagar budaya ditinjau dari perspektif Undang-Undang Cagar Budaya. *Pandecta Research Law Journal*, 9(2), 173–185.
- Prianto, W. (2024). Analisis hierarki perundang-undangan berdasarkan teori hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. *Journal Ilmu Sosial dan Pendidikan*, 2(1), 08–19.
- Puryatama, A. F., & Haryani, T. N. (2020). Pelayanan prima melalui penyelenggaraan mal pelayanan publik di Indonesia. *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan*, 3(1).
- Qamar, N., & Rezah, F. S. (2020). *Metode penelitian hukum: Doktrinal dan non-doktrinal* (Ed. 1). CV. Social Politic Genius.

- Ratnawati, D. H., Asmaranti, A. D., & Djauhari. (2018). Pelaksanaan akta pelepasan hak sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan peralihan dan perubahan hak guna bangunan yang jangka waktunya telah berakhir di Kabupaten Brebes. *Jurnal Akta*, 5(1), 247–260.
- Rosidi, A., Zainuddin, M., & Arifiana, I. (2024). Metode dalam penelitian hukum normatif dan sosiologis (field research). *Journal Law and Government*, 2(1), 46–58.
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif* (Ed. 1). Kencana Prenadamedia Group.
- Saptomo, P., Subiyanto, & Mintarsih, E. (2024). Eksistensi peraturan pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang (UU). *Innovative: Journal of Social Science Research*, 4(3), 7579–7586.
- Sembiring, J. (2011). Tanah dalam perspektif filsafat ilmu hukum. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 23(2), 394. <https://doi.org/10.22146/jmh.16185>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2009). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. RajaGrafindo Persada.
- Thomas, G. (n.d.). Penggunaan hak prioritas terhadap pemegang hak guna bangunan yang berakhir jangka waktunya. *Lex Privatum*, 10(4).
- Admin Portal Jateng. (2019, Desember 2). Pemerintah Kota Solo terima hibah lahan Vastenburg. *Jatengprov.go.id*. <https://jatengprov.go.id/beritadaerah/pemerintah-kota-solo-terima-hibah-lahan-vastenburg/>