

## A Study on The Granting of Secondary Right of Building Over Right of Management: A Comparative Study With Land Lease Agreements

Lutfi Djoko Djumeno<sup>1</sup>, Fahrul Fauzi<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Faculty of Law, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia. E-mail: lutfidjoko@gmail.com

<sup>2</sup> Faculty of Law, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia. E-mail: fahrul.fauzi11@ui.ac.id

---

**Abstract:** *One of the legal subjects that can control the Right of Management is a State-Owned Enterprise. The holder of Management Rights has the authority to grant land rights on the Right of Management, one of which is the Right of Building. In practice, the imposition of the Right of Building over the Right of Management has similarities from a legal point of view to Land Leases. This article compares the statutory provisions related to the imposition of the Right of Building over the Right of Management and Land Leases. This study uses a normative legal (juridical) research method (legal research). This study found that the context of cooperation with third parties was carried out by making land use agreements. This land use agreement in practice has different nomenclatures. The granting of the Right of Building over the Right of Management is not a transfer of rights but only encumbrances of rights so that when the Right of Building expires, the land is returned to the control of the Right of Management holders. In practice, the imposition of the Right of Building over the Right of Management is similar to long-term Land Leases. This equation can be seen from the legal aspect of the engagement through the agreement made by the parties, the aspect of maintaining the land object, the cost aspect, and the period aspect.*

**Keywords:** *Land Rights; Right of Management; Right of Building; Lease.*

How to Site: Lutfi Djoko Djumeno, Fahrul Fauzi (2022). A Study on The Granting of Secondary Right of Building Over Right of Management: A Comparative Study With Land Lease Agreements, 8(3), pp 261-274. DOI. 10.55809/tora.v8i3.141

---

### Introduction

Indonesia merupakan salah satu negara dengan daratan terluas di dunia. Daratan yang luas berkaitan dengan tanah tempat dimana kita berpijak. Tanah merupakan aset penting bagi negara Indonesia karena negara dan bangsa hidup dan berkembang di atas tanah tersebut.<sup>1</sup> Tata susunan hak penguasaan atas tanah dalam pengaturan hukum tanah nasional memberikan suatu hak kepada negara yang dikenal Hak Menguasai Negara (HMN). HMN merupakan satu-satunya hak kebendaan yang secara eksplisit diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada negara. Hak kebendaan yang dimaksud dalam hal ini ialah hak kebendaan dalam bidang pertanahan. Undang-Undang

---

<sup>1</sup> Fauzi, F. (2015). "Social Justice: The Basis for Implementing Compensation in Land Acquisition for the National Strategic Projects in Indonesia." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7 (1): 14-27. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i1.452>.

---

Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) mengatur mengenai HMN ini yaitu bahwa “*bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.*”<sup>2</sup>

Negara sebagai organ kekuasaan tertinggi atau organ yang memiliki kekuasaan HMN memiliki wewenang untuk menetapkan bermacam-macam hak-hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan hak yang memberikan wewenang pada pemegangnya untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah yang dihaki. Istilah pemilik hak mengacu pada subjek hak atas tanah, antara lain perseorangan ataupun badan hukum. Istilah “*mempergunakan*” memiliki arti bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan nonpertanian, misalnya bangunan. Sedangkan istilah “*mengambil manfaat*” memiliki makna bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, dan perkebunan.<sup>3</sup>

Hak Pengelolaan (HPL) sangat berkaitan dengan HMN. Parlindungan (2015) menyatakan HPL merupakan suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA. Pasal 2 ayat (4) UUPA secara tidak langsung menyatakan bahwa HMN pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah *swatantra* dan masyarakat hukum adat sekedar dibutuhkan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta sesuai peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menunjukkan memunculnya hak baru yang belum disebutkan namanya dalam UUPA dengan pendelegasian kepada daerah otonom atau masyarakat hukum adat. Hak baru ini yang kemudian hari dikenal dengan HPL.<sup>4</sup>

Pendapat serupa oleh Harsono (2018), bahwa keberadaan HPL dalam hukum tanah nasional tidak disebut dalam UUPA, namun tersirat pada Penjelasan Umum II (2) UUPA bahwa: “*Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.*”

Harsono juga menyatakan bahwa HPL sejatinya bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Parlindungan melainkan “*gempilan*” dari HMN.<sup>5</sup> Pendapat serupa oleh Sumardjono (2008) yang menyatakan bahwa HPL merupakan “*bagian*” dari HMN dimana kewenangannya dilimpahkan kepada pemegangnya.<sup>6</sup> Kemudian salah satu pertimbangan hukum, Hutagalung (2009) menyatakan bahwa HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang diberi hak bagi keperluan usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut,

---

<sup>2</sup> Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, Ps. 2 (1).

<sup>3</sup> Santoso, U. (2011). “Hak Guna Bangunan Atas Hak Pengelolaan (Suatu Kajian Perolehan Hak dan Perjanjangan Jangka Waktu).” *ADIL: Jurnal Hukum*, 2 (3): 286–306. <https://doi.org/10.33476/ajl.v2i3.844>.

<sup>4</sup> Parlindungan, A. P. (2015). *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Bandung: CV Mandar Maju, hlm. 5-20.

<sup>5</sup> Harsono, B. (2018). *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Universitas Trisakti.

<sup>6</sup> Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam Pespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Kompas.

tujuan utamanya adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.

Pengertian HPL yang merupakan bagian dari HMN dalam perundang-undangan baru diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. HPL didefinisikan sebagai hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Definisi ini yang hingga saat ini konsisten digunakan untuk mengartikan HPL. Definisi yang hampir sama terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PPHHSP) yang menyebutkan bahwa HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.<sup>7</sup>

Salah satu kewenangan yang melekat pada pemegang atau subjek daripada HPL adalah dapat memberikan bagian dari tanahnya itu dengan suatu hak atas tanah kepada pihak ketiga. Saat ini berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, di atas HPL dapat diberikan hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP). Pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga ini memerlukan suatu proses yang diatur dalam perundang-undangan. Dengan demikian HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan usahanya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga. Dalam rangka memberikan hak di atas tanah HPL terdapat beberapa opsi hak atas tanah yang diberikan yakni HGU, HGB, dan HP yang dimana hak atas tanah tersebut dapat dikatakan pula merupakan hak atas tanah sekunder karena tidak berasal langsung dari tanah negara. Oleh karena itu, tulisan ini menelaah secara detail terkait pemberian hak atas tanah khususnya HGB di atas tanah HPL berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan membandingkannya dengan perikatan hukum sewa menyewa tanah yang lazim terjadi di Indonesia.

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>8</sup> Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode penelitian hukum (yuridis) normatif (*legal research*), yaitu suatu penelitian hukum yang data-datanya berasal dari bahan-bahan pustaka atau yang lazimnya dinamakan data sekunder (data kepustakaan). Penelitian hukum normatif adalah bagian dari penelitian kepustakaan.<sup>9</sup> Penelitian hukum normatif ialah jenis penelitian yang lazim digunakan dalam pengembangan ilmu hukum yang biasa disebut dogmatika hukum.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Indonesia, *Undang-Undang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.

<sup>8</sup> Soekanto, S. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*. Depok: Penerbit Universitas Indonesia.

<sup>9</sup> Soekanto, S. & Mamudji, S. (1985). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 13.

<sup>10</sup> Sidharta, B.A. "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatika," dalam Sidharta, B.A. (2009). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 142.

Penelitian menggunakan norma hukum tertulis yang relevan dengan permasalahan yang diangkat. Data yang digunakan adalah data-data yang didapatkan dari bahan pustaka didukung dengan pendapat para ahli. Bahan pustaka terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain adalah: (1) UUPA; (2) UUCK; (3) PPHSP; dan (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 (PMDN No. 1/1977).

Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku dan jurnal-jurnal ilmiah terkait dengan topik permasalahan pada penelitian ini seperti buku (1) Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya oleh Prof. Boedi Harsono; (2) Seputar Hak Pengelolaan oleh Prof. Arie Sukanti Hutagalung; dan (3) Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA oleh Prof. A. P. Parlindungan. Sedangkan bahan hukum tersier yang digunakan penelitian ini adalah kamus hukum untuk menerjemahkan istilah-istilah hukum yang ada pada penelitian ini. Sedangkan bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus hukum untuk memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

## Discussion

### Telaah Hak Pengelolaan dalam Sistem Hukum Tanah Nasional

Pemerintah bersama dengan DPR ditengah proses protes dari beberapa kalangan masyarakat pada akhirnya menerbitkan UUCK pada pertengahan tahun 2020. UUCK dimunculkan sebagai alat untuk menarik investor asing dalam menanamkan modal di Indonesia dengan merevisi serta mencabut puluhan perundang-undangan yang berlaku sebelumnya.<sup>11</sup> UUCK yang sering disebut sebagai *omnibus law* dapat dikatakan menjadi periode baru perkembangan HPL karena pengaturan HPL secara khusus dan diberi judul "*Penguatan Hak Pengelolaan*" pada Pasal 136 hingga Pasal 142. Antara lain diatur mengenai pengertian, subjek, kewenangan dan tata cara penyerahan kepada pihak ketiga.

UUCK menegaskan kembali pengertian HPL yang telah diatur dalam PP No. 40/1996 yang berbunyi: "*Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.*" Pemegang HPL merupakan subjek hukum yang berhak berdasarkan undang-undang. Pasal 137 mengatur bahwa HPL dapat diberikan kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan bank tanah, BUMN/BUMD, badan hukum milik negara/daerah, dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Satu hal menarik berkaitan dengan subjek HPL adalah kemunculan subjek hukum baru yang dapat menguasai lahan dengan status HPL yaitu badan bank tanah. Pemegang HPL memiliki kewenangan antara lain: "(a) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; (b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri

---

<sup>11</sup> Dananjaya, I.P.L. (2021). "Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja." *Jurnal Kertha Semaya*, 9 (3): 556–567. <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i03.p16>.

atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan (c) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.<sup>12</sup>”

UUCK juga mengatur hal baru terkait hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga. Bahwa diketahui sebelum berlakunya undang-undang ini, di atas tanah HPL hanya dapat diberikan HGB dan HP. Maka dengan berlakunya undang-undang ini, HGU juga dapat diberikan di atas tanah HPL sebagaimana diatur dalam Pasal 138 ayat (3) undang-undang tersebut. Selanjutnya Pasal 142 mengamanatkan bahwa HPL selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah yang akan dibentuk kemudian hari. PP sebagaimana dimaksud kemudian diundangkan pada tahun 2021 yaitu PPHSP. Penamaan PP tersebut menandakan serta menegaskan sekali lagi bahwa HPL merupakan satu hal yang berbeda daripada Hak Atas Tanah pada umumnya.

PPHSP mengatur lebih rinci mengenai subjek HPL, pemanfaatan tanah HPL, mekanisme pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga, penentuan tarif pemanfaatan tanah, terjadinya HPL, pembebanan, peralihan, pelepasan, dan hapusnya HPL. PPHSP mengatur bahwa HPL dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Pemberian HPL yang berasal dari tanah ulayat merupakan hal baru bagi perkembangan HPL di Indonesia. HPL dari tanah ulayat ditetapkan oleh MHA sebagai perkumpulan masyarakat adat. Perlu dicatat bahwa PPHSP ini mencabut ketentuan PP No. 40/1996 yang sebelumnya mengatur HPL. Secara garis besar, UUCK dan PPHSP merupakan fase baru perkembangan HPL di Indonesia mengingat banyak terobosan baru dan hal baru yang sebelumnya belum diatur dalam perundang-undangan tentang HPL sebelumnya.

UUCK dan PPHSP mengatur bahwa hak atas tanah yang dapat diberikan di atas HPL saat ini, yaitu HGU, HGB, dan HP. UUPA mendefinisikan HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 35 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun. Subjek hukum yang dapat menguasai tanah dengan HGU adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia. HGU hanya dapat diberikan di atas tanah negara secara langsung sebelum diterbitkannya UUCK. UUCK dan PPHSP membolehkan HGU dibangun di atas tanah hak pengelolaan. HGU di atas tanah HPL diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang hak pengelolaan.

HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. HGB dapat diperpanjang atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Subjek hukum yang dapat menguasai HGB adalah warga negara

---

<sup>12</sup> Indonesia, *Undang-Undang Cipta Kerja*, Ps. 136-137.

---

Indonesia dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia. HGB ini dapat diberikan di atas tanah negara, tanah hak milik, maupun tanah hak pengelolaan.<sup>13</sup>

HP ialah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. HP juga dapat diberikan di atas HPL. HP terdiri atas hak pakai dengan jangka waktu dan hak waktu selama dipergunakan. HP dengan jangka waktu dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing, badan keagamaan/sosial, dan orang asing. HP selama dipergunakan dapat diberikan kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional. PPHSP mengatur bahwa HGU, HGB, dan HP dapat diberikan di atas tanah HPL.

### Telaah Hak Guna Bangunan dalam Sistem Hukum Tanah Nasional

HGB merupakan hak atas tanah yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA, dan secara khusus diatur dalam Pasal 35-40 UUPA.<sup>14</sup> Lebih detail, pengaturan HGB juga dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 (PP 40/1996) pada Pasal 19-38 yang saat ini tengah diperbaharui dengan PPHSP. UUPA menyatakan bahwa HGB ialah "*hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.*" Benang merah dari definisi tersebut adalah bahwa HGB merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan, tanah HGB berasal dari tanah yang bukan milik pemegang HGB, dan HGB berjangka waktu.<sup>15</sup>

Dalam HGB terdapat pemisahan antara pemilikan atas bangunan dan tanah di bawahnya. Bangunan menjadi milik pemegang HGB sedangkan tanahnya milik pihak lain. Benda-benda yang dapat dikategorikan sebagai bangunan antara lain: rumah tempat tinggal atau hunian, ruko, rukan, rumah sakit/pusat kesehatan masyarakat, restoran, rumah susun, apartemen, hotel, pabrik, gudang, dan lain sebagainya.<sup>16</sup> Saat ini berdasarkan Pasal 36 PPHSP menetapkan bahwa tanah yang di atasnya dapat diberikan HGB adalah tanah negara, tanah HPL, dan tanah HM.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Santoso, U. (2017). *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*. Depok: Kencana, hlm. 69.

<sup>14</sup> Fauzi, F. & Djumeno, L.D. (2021). "Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Wakaf Sebagai Terobosan Baru Pemberdayaan Tanah Wakaf Secara Produktif." *Al-Awqaf: Jurnal Wakaf dan Ekonomi Islam*, 14 (1): 1-16. <https://doi.org/10.471411/al-awqaf.v14i1.103>.

<sup>15</sup> Djumeno, L.D. & Fauzi, F. (2021). "Innovation For Empowerment of Waqf Land Right: Comparative Analysis of Legal Aspects of Waqf Land and Land With Right of Management in Indonesia." *Journal of Asian and African Social Science and Humanities*, 7 (4): 1-12. <https://doi.org/10.55327/jaash.v7i4.248>.

<sup>16</sup> Santoso, U. (2017). *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*. Depok: Kencana, hlm. 69.

<sup>17</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*, PP 18 Tahun 2021, Ps. 36.

Subjek hukum yang dapat menguasai HGB antara lain WNI dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (BHI). WNA yang berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan tidak dapat menjadi pemegang HGB di Indonesia. Pengaturan mengenai subjek hukum yang dapat menguasai tanah ini sangatlah baku apabila subjek hukum atas tanah tidak sesuai atau tidak berhak atas tanah maka tanah tersebut harus dilepaskan. Hal itu dikarenakan dalam hukum tanah nasional terdapat prinsip "*status subjek menentukan status tanah yang dapat dikuasainya*."

HGB terjadi atau tercipta dikarenakan dua hal, yaitu (1) Apabila terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara, HGB tercipta karena penetapan Pemerintah; (2) Apabila di atas tanah HPL atau HM, HGB tercipta karena perjanjian yang berbentuk akta otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh HGB itu yang bermaksud menimbulkan hak itu.

HGB dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Yang atas permintaan pemegang hak dan mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya jangka waktu HGB dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Untuk HGB diatas tanah Hak Milik boleh diperpanjang atas kesepakatan antara pemegang HGB dengan pemegang Hak Milik.

Kewajiban pemegang HGB berdasarkan Pasal 42 PPHSP antara lain: (a) melaksanakan pembangunan atau mengusahakan tanahnya sesuai peruntukannya; (b) memelihara kesuburan tanah dan mencegah rusaknya; (c) menjaga fungsi konservasi sempadan badan air; (d) mematuhi ketentuan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang; (e) melepaskan hak atas tanah apabila akan dipergunakan untuk kepentingan umum; (f) menyerahkan kembali tanah kepada negara, pemegang HPL, atau pemegang HM apabila jangka waktunya telah habis.<sup>18</sup>

Selain kewajiban, pemegang HGB berdasarkan Pasal 44 PPHSP juga memiliki hak antara lain: (a) menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai peruntukannya dan persyaratan sebagaimana dalam keputusan pemberian haknya; (b) mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang diberikan sepanjang untuk keperluan pribadi atau mendukung usaha sesuai perundang-undangan; (c) melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaannya serta membebaskan dengan hak tanggungan sesuai perundang-undangan.<sup>19</sup>

### Telaah Pemberian Hak Guna Bangunan Sekunder di atas Hak Pengelolaan

UUCK telah mengatur dan menguatkan pengaturan HPL yang selama ini pengaturannya masih sumir. Terkhusus lagi pengaturan mengenai pemberian hak atas tanah pada tanah HPL yang sebelumnya mengacu pada PMDN No. 1/1977 yang nyatanya sudah dicabut. Pasal 137 ayat (2) huruf b UUCK menyatakan bahwa salah satu kewenangan pemegang

---

<sup>18</sup> Indonesia, PP No. 18 Tahun 2021, Ps. 42.

<sup>19</sup> Indonesia, PP No. 18 Tahun 2021, Ps. 44.

---

HPL adalah menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga.<sup>20</sup> Pembahasan ini lebih menitikberatkan pada pengaturan mengenai pemberian hak atas tanah dengan cara dikerjasamakan kepada pihak ketiga. Penjelasan lengkap mengenai penyerahan pemanfaatan tanah HPL dijelaskan pada Pasal 138 UUCK.

Penyerahan pemanfaatan bagian tanah HPL atau pemberian hak atas tanah pada tanah HPL kepada pihak ketiga dilakukan dengan membuat perjanjian pemanfaatan tanah. Di atas HPL yang pemanfaatannya diserahkan pada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya dapat diberikan HGU, HGB, dan HP sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. HGB di atas HPL di sini merupakan HGB Sekunder karena tidak langsung diberikan di atas tanah negara melainkan di atas tanah HPL. Jangka waktu HGB pada HPL dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak bilamana sudah digunakan atau dimanfaatkan sesuai tujuan pemberian haknya. Pengawasan serta pengendalian penggunaan atau pemanfaatan tanah pada HPL dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Kemudian jika hak-hak atas tanah pada HPL telah berakhir jangka waktunya, maka tanahnya kembali menjadi tanah HPL atau dalam penguasaan pemegang HPL. Pasal 142 UUCK mengamanatkan untuk dibentuknya suatu Peraturan Pemerintah yang lebih lanjut mengatur mengenai HPL. Amanat itu telah dilaksanakan dengan dibentuknya PPHSP.

Pengaturan mengenai pemberian hak atas tanah pada tanah HPL diatur secara spesifik pada Pasal 8 PPHSP. Penggunaan serta pemanfaatan tanah HPL seluruh atau sebagian tanahnya dapat digunakan oleh subjek HPL sendiri ataupun dikerjasamakan dengan pihak lain dengan dapat diberikan HGU, HGB, dan HP. Dalam rangka kerjasama dengan pihak lain tersebut dilakukan dengan membuat perjanjian pemanfaatan tanah. Perjanjian pemanfaatan tanah ini dalam praktik memiliki nomenklatur yang berbeda-beda. Perjanjian pemanfaatan tanah harus memuat, antara lain: a. identitas para pihak; b. letak, batas, dan luas tanah; c. jenis penggunaan, pemanfaatan tanah, dan/atau bangunan yang akan didirikan; d. ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan, dan/atau hapus/batalnya hak yang diberikan di atas tanah HPL, dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah; e. besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya; dan f. persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klasul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian.<sup>21</sup>

Pengaturan HPL dan tata cara pemberian hak atas tanah pada tanah HPL pasca UUCK dan PPHSP menguatkan posisi status tanah HPL yang bersifat publik. Nuansa publik dari HPL tampak ketika akan dilakukan pemberian hak atas tanah dalam hal ini HGU, HGB, dan HP kepada pihak ketiga. Pengaturan rinci mengenai tata cara pemberian hak atas tanah pada tanah HPL dalam UUCK dan PPHSP adalah langkah konkrit pemerintah untuk memberikan kepastian hukum yang selama ini sebenarnya telah terjadi

---

<sup>20</sup> Indonesia, *Undang-Undang Cipta Kerja*, Ps. 137 (2).

<sup>21</sup> Indonesia, PP No. 18 Tahun 2021, Ps. 8.



kekosongan hukum. Dengan demikian, praktik pemberian hak atas tanah pada tanah HPL saat ini telah memiliki pegangan atau dasar hukum dalam perundang-undangan, bukan hanya berdasarkan pada doktrin ahli atau kebiasaan praktik bisnis yang ada. Kepastian hukum yang tercipta dapat memberikan perlindungan hukum bagi subjek HPL, subjek hak atas tanah pada HPL, maupun masyarakat.

### Telaah Hubungan Pemberian Hak Guna Bangunan Sekunder Di Atas Hak Pengelolaan dan Sewa Menyewa Tanah

Telah diuraikan sebelumnya bahwa UUCK dan PPHSP mengatur bahwa hak atas tanah yang dapat diberikan di atas HPL saat ini, yaitu HGU, HGB, dan HP. Hak di atas tanah HPL tersebut dapat diberikan setelah Pihak Ketiga mengajukan permohonan hak di atas tanah HPL yang dikuasai subjek HPL kepada pejabat yang berwenang yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN). Subjek HPL yang dimaksud di sini dapat berupa instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan bank tanah, BUMN/BUMD, badan hukum milik negara/daerah, dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Pasca mendapatkan persetujuan dari BPN maka terbitlah hak atas tanah di atas tanah HPL, yang salah satunya adalah Hak Guna Bangunan (HGB).

Subjek HGB di atas tanah HPL dapat mendirikan dan menggunakan bangunan di atas tanah HPL untuk keperluan usahanya. Kemudian muncul perdebatan atas peristiwa hukum yang terjadi yakni apakah dengan terbitnya HGB di atas tanah HPL berakibat terjadinya peralihan hak atas tanah atau semata-mata hanya terjadi pembebanan hak atas tanah HPL? Yang kemudian juga muncul suatu titik irisan bahwa penggunaan HGB di atas HPL dalam implementasinya memiliki kemiripan dengan praktik sewa menyewa tanah karena hak yang diberikan kepada pihak ketiga berjangka waktu dan mesti kembali penguasaan tanah terkait kepada pemegang HPL jika jangka waktunya selesai.

Dimiyati Hartono, dalam memberikan pertimbangan hukum atas permasalahan hukum yang dihadapi oleh PT Mustika Lodan selaku Pihak Ketiga pemegang HGB di atas tanah HPL berpendapat bahwa: *“pihak ketiga pada hakekatnya bukan membeli atau meminta peralihan hak atas tanah dan bangunan dari Instansi/BUMN melainkan hanya memperoleh hak untuk memanfaatkan tanah dan bangunan tersebut selama jangka waktu BOT (Built, Operate and Transfer) dan diperoleh atas dasar PKSO (Perjanjian Kerjasama Operasi).”* Lebih lanjut berdasar pada Pasal 3, Pasal 5, Pasal 10 Permendagri No. 1/1977, Hartono berpendapat bahwa meskipun Pasal 3 Ayat (1) Permendagri No. 1/1977 hanya mensyaratkan adanya perjanjian tertulis saja untuk penyerahan penggunaan tanah sehingga dalam hal ini secara implisit perjanjian tertulis dimaksud meliputi juga perjanjian jual beli, namun mengingat yang menjadi alas hak dari HGB adalah HPL, yang secara eksplisit merupakan hak publik maka ketentuan Pasal 3 tersebut dibatasi oleh Pasal 5 dan Pasal 10 yang menyebutkan bahwa setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan (HGB) yang diberikan kepada pihak ketiga berakhir, maka tanah yang bersangkutan kembali dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang Hak Pengelolaan (HPL) yang bersangkutan. Lebih lengkap Pasal 5 dan Pasal 10 Permendagri No. 1/1977 berbunyi:

*“Hubungan hukum antara Lembaga, Instansi dan/atau Badan-badan Hukum milik Pemerintah pemegang hak pengelolaan, yang didirikan atau ditunjuk untuk menyelenggarakan penyediaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan yang termasuk di dalam bidang pengembangan pemukiman dalam bentuk perusahaan, dengan tanah hak pengelolaan yang telah diberikan kepadanya. tidak menjadi hapus dengan didaftarkannya hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan ini pada Kantor Sub Direktorat Agraria setempat.”*

*“Setelah jangka waktu hak guna bangunan atau hak pakai yang diberikan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 7 berakhir, maka tanah yang bersangkutan kembali dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan.”*

Secara yuridis formil terdapat perbedaan antara perjanjian yang didasarkan pada PKSO/BOT dengan Perjanjian Jual Beli (PJB). Apabila penggunaan bagian-bagian tanah HPL dalam bentuk PKSO/BOT maka tidak menimbulkan konsekuensi hukum adanya peralihan hak terhadap status HPL. Sebaliknya apabila dasar pemberian HGB diatas HPL adalah Jual Beli maka akan berlaku pasal 1457 KUHPerdara yang berbunyi *“Jual Beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan,”* sehingga disini terdapat adanya unsur peralihan hak.

Arie S. Hutagalung dalam pendapat hukum atas Perjanjian Penggunaan Tanah Industri (PPTI) HGB di atas HPL PT Kawasan Berikat Nusantara (Persero) berpendapat bahwa pemberian HGB di atas HPL tidak ada peralihan hak atas tanah dari pemegang HPL kepada pemegang HGB. Sedangkan dalam penjualan tanah terdapat peralihan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli secara keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mengatur HGB di atas Tanah Negara berlaku juga untuk tanah HGB di atas HPL.

Hubungan hukum antara pemegang HPL dengan bidang tanah yang diberikan kepada Pihak Ketiga dengan HGB tidak menjadi hapus, artinya bidang tanah tersebut tetap merupakan bagian dari tanah HPL dengan didaftarkan dan berlangsungnya hak atas tanah yang mebebani. Dengan demikian setelah jangka waktu HGB berakhir, bidang tanah tersebut bukan menjadi tanah negara yang bebas melainkan kembali dalam penguasaan penuh pemegang HPL sebagai tanah HPL.

Kembalinya tanah hak di atas HPL kepada pemegang HPL setelah jangka waktu hak di atas tanah HPL tersebut habis menandakan bahwa dalam peristiwa hukum ini tidak terjadi peralihan hak atas tanah dari pemegang HPL kepada pemegang hak di atas tanah HPL melainkan hanya pembebanan hak. Dalam praktiknya pembebanan hak atas tanah di atas HPL ini memiliki kemiripan dengan sewa tanah berjangka waktu panjang. Hal ini didukung dengan pendapat Hartono bahwa HGB diatas HPL adalah hak untuk memanfaatkan tanah dan/atau aset instansi/BUMN/BUMD, sehingga termasuk

pembebanan hak, bukan pemberian hak (hak semacam ini dapat dikategorikan sebagai sewa tanah dengan berjangka waktu panjang).

KUHPerdota mengkategorikan perjanjian sewa menyewa sebagai perjanjian khusus dan diatur dalam buku ketiga tentang perikatan, Pasal 1548: "*Sewa menyewa ialah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari suatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran suatu harga; yang oleh pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya.*" Istilah sewa menyewa yang diberikan oleh pasal tersebut memberi pengertian kembar yang dapat menimbulkan salah pengertian karena disini seolah-olah para pihak saling menyewakan antara mereka, kenyataannya tidak demikian yang benar-benar terjadi ialah sepihak menyewakan barang kepada pihak penyewa dan si penyewa membayar sejumlah harga barang yang disewa. Jadi hanya sepihak saja yang menyewakan, bukan saling menyewakan antara mereka. Seperti yang telah dikatakan, maksud persetujuan sewa menyewa ialah "*penikmatan*" atas suatu barang dengan jalan membayar sewa untuk jangka waktu tertentu. Penikmatan inilah sebagai salah satu unsur yang ditekankan pada Pasal 1548 KUHPerdota. Penikmatan itu tidak terbatas sifatnya. Seluruh kenikmatan yang dapat dikecap dari barang yang disewakan harus "*diperuntukkan*" bagi si penyewa.

Adapun mengenai definisi barang atau benda yang disebut dalam persetujuan sewa menyewa harus dibedakan dengan pengertian benda atau barang yang terdapat pada hukum kebendaan, karena pengertian benda yang ada pada Pasal 499 KUHPerdota yakni segala barang dan hak yang dapat dijadikan obyek hak milik, hal ini berbeda dengan benda atau barang yang dimaksud dalam sewa menyewa. Pada sewa menyewa barang yang menjadi obyek sewa menyewa tersebut bukan untuk dimiliki, tetapi hanya untuk "*dinikmati*". Sewa menyewa ini merupakan perjanjian konsensual yang bebas bentuknya. Perjanjian konsensual artinya ia sudah sah dan mengikat pada detik tercapainya sepakat mengenai unsur-unsur pokok yaitu barang atau benda dan harga; boleh dibuat dengan persetujuan atau perjanjian lisan atau tertulis. Obyek perjanjian atau persetujuan sewa menyewa meliputi segala jenis benda, baik atas benda berwujud, tidak berwujud, maupun benda bergerak dan tidak bergerak. Mengenai essential harga sewa atau uang sewa, harus ditentukan bersama antara yang menyewakan dengan si penyewa. Karena itu besarnya uang sewa "*harus tertentu*" atau sesuatu yang "*dapat ditentukan.*" Akan tetapi harga sewa bukan harus berupa uang tapi bisa juga berupa prestasi lain asalkan hal itu telah ditentukan sebagai pembayaran sewa.

Sebagaimana telah diuraikan detail sebelumnya bahwa pemegang HPL dapat mengusulkan kepada Pemerintah untuk memberikan HGB di atas HPL kepada pihak ketiga didahului dengan perjanjian penggunaan tanah dengan pihak ketiga, dalam perjanjian penggunaan tanah tersebut disepakati besaran biaya penggunaan tanah. Dengan kalimat lain, hubungan hukum antara pemegang HPL dengan pihak ketiga adalah perjanjian penggunaan tanah yang memiliki kemiripan dengan perjanjian sewa menyewa tanah karena HGB di atas HPL diberikan kepada pihak ketiga untuk dinikmati dalam jangka waktu tertentu dan pihak ketiga berkewajiban untuk membayar biaya sebagaimana disepakati perjanjian penggunaan tanah. Apabila dibandingkan antara

ketentuan yang mengatur sewa-menyewa dalam KUHPerdota dengan pengaturan pembebanan HGB di atas HPL dapat diuraikan sebagai berikut:

No	Persewaan	HGB di atas HPL
1	Pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan, selama suatu waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga, yang oleh pihak tersebut disanggupi pembayarannya.	Pihak yang satu mengikatkan diri untuk memberikan hak tanahnya untuk dinikmati selama waktu tertentu dengan membayar sesuatu harga yang ditentukan dan disetujui kedua belah pihak.
2	Memelihara barang yang disewa sedemikian hingga barang itu dapat dipakai untuk keperluan yang dimaksudkan.	Memelihara tanah yang sudah diberikan haknya untuk keperluan tertentu.
3	Membayar harga sewa pada waktu yang telah ditentukan.	Membayar sejumlah uang yang ditentukan dan disetujui kedua belah pihak.
4	Jika sewa dibuat dengan tulisan, maka sewa itu berakhir demi hukum, apabila waktu yang ditentukan telah lampau, tanpa diperlukan sesuatu pemberhentian untuk itu.	Jika batas waktu HGB berakhir, maka harus menyerahkan hak atas tanah kepada pemegang HPL.

## Conclusion

Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan bank tanah, BUMN/BUMD, badan hukum milik negara/daerah, dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Salah satu kewenangan yang melekat pada pemegang atau subjek daripada HPL adalah dapat memberikan bagian dari tanahnya itu dengan suatu hak atas tanah kepada pihak ketiga salah satunya dapat berupa Hak Guna Bangunan. Dalam rangka kerja sama dengan pihak ketiga dilakukan dengan membuat perjanjian pemanfaatan tanah. Perjanjian pemanfaatan tanah ini dalam praktik memiliki nomenklatur yang berbeda-beda, salah satu nomenklatur yang sering digunakan adalah perjanjian penggunaan tanah. Pemberian Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan bukan merupakan peralihan hak atas tanah dari pemegang Hak Pengelolaan kepada pemegang Hak Guna Bangunan, melainkan hanya pembebanan hak saja. Sehingga ketika Hak Guna Bangunan habis jangka waktunya maka tanah kembali dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan. Praktik pembebanan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan memiliki kemiripan dengan sewa menyewa tanah berjangka waktu panjang. Persamaan tersebut dapat dilihat dari aspek berikut: (1) kedua peristiwa hukum tersebut terjadi suatu pengikatan untuk memberikan suatu hak kepada pihak lain untuk dinikmati dalam waktu tertentu dengan membayar suatu harga yang disepakati para pihak; (2) pihak ketiga pemegang Hak Guna Bangunan atau penyewa mesti memelihara tanah yang sudah diberikan untuk keperluan tertentu; (3) Dalam kedua peristiwa hukum tersebut diharuskan membayar sejumlah biaya; (4) kedua peristiwa hukum tersebut memiliki jangka waktu.

## References

- Dananjaya, I.P.L. (2021). "Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja." *Jurnal Kertha Semaya*, 9 (3): 556–567. <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i03.p16>.
- Djumeno, L.D. & Fauzi, F. (2021). "Innovation For Empowerment of Waqf Land Right: Comparative Analysis of Legal Aspects of Waqf Land and Land With Right of Management in Indonesia." *Journal of Asian and African Social Science and Humanities*, 7 (4): 1-12. <https://doi.org/10.55327/jaash.v7i4.248>.
- Fauzi, F. & Djumeno, L.D. (2021). "Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Wakaf Sebagai Terobosan Baru Pemberdayaan Tanah Wakaf Secara Produktif." *Al-Awqaf: Jurnal Wakaf dan Ekonomi Islam*, 14 (1): 1-16. <https://doi.org/10.471411/al-awqaf.v14i1.103>.
- Fauzi, F. (2015). "Social Justice: The Basis for Implementing Compensation in Land Acquisition for the National Strategic Projects in Indonesia." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7 (1): 14-27. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v7i1.452>.
- Harsono, B. (2018). *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Indonesia. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*. PP 18 Tahun 2021, Ps. 36.
- Indonesia. *Undang-Undang Cipta Kerja*. UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.
- Indonesia. *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960.
- Parlindungan, A. P. (2015). *Hak Pengelolaan Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Santoso, U. (2011). "Hak Guna Bangunan Atas Hak Pengelolaan (Suatu Kajian Perolehan Hak dan Perjanjangan Jangka Waktu)." *ADIL: Jurnal Hukum*, 2 (3): 286–306. <https://doi.org/10.33476/ajl.v2i3.844>.
- Santoso, U. (2017). *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*. Depok: Kencana.
- Sidharta, B.A. "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatika," dalam Sidharta, B.A. (2009). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Soekanto, S. & Mamudji, S. (1985). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*. Depok: Penerbit Universitas Indonesia.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam Pespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Kompas.