



Perlindungan Hukum Pemegang Hak Prioritas atas Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Terkait ditolaknya Perpanjangan HGB

Resy Kahfian NM¹, Felicitas Sri M², Achmad Fitrian³

^{1,2,3}Universitas Jaya Baya

Received: 05 Oktober 2025
Revised: 17 Oktober 2025
Accepted: 28 Oktober 2025

Abstract

This research examines the mechanism for using priority rights in the process of extending Building Use Rights (HGB) on Management Rights Land (HPL) according to applicable laws and regulations as well as the legal protection mechanism for HGB holders if there is a rejection of the extension of HGB located on Management Rights Land (HPL). In this research, the research addresses two problems, namely: What is the mechanism for using priority rights in the process of extending Building Use Rights (HGB) on Land Management Rights (HPL)? And what is the legal protection for Building Use Rights (HGB) holders if there is a refusal to extend the HGB located on land with Land Management Rights (HPL) status? And uses two theories, namely the land registration theory from Boedi Harsono and legal protection from Satjipto Rahardjo.

The method used in this research is normative juridical research specifically a library law research or secondary adata with primary, secondary and tertiary legal sources. As for the research approach used the legislative approach, the conceptual approach and the case approach and the method of collecting the legal materials are carried out by identifying and taking an inventory of positive law, journals and other legal sources. The method used in analyzing materials grammatical interpretation and systematic interpretation are carried out as well as analogical legal construction and Argummentum A Contrario.

For the research results can be obtained the importance of Priority Rights in the context of extending Building Use Rights (HGB) on Land Management Rights (HPL). Priority Rights provide former HGB holders with the opportunity to apply for an extension after their rights expire, with certain conditions stipulated in PP No. 18 of 2021 and ATR/BPN Ministerial Regulation No. 18 of 2021. The extension process includes submitting an application, fulfilling seven requirements, assessment and decision by the authorities, and issuing an extension if approved. Apart from that, HGB holders have two legal protection mechanisms, namely preventive through an agreement stating priority rights, and repressive by filing a lawsuit in court if the application is rejected.

Keywords: *Priority Rights, Building Use Rights, Management Rights*

(*) Corresponding Author: aresvalentoni85@gmail.com

How to Cite: Kahfian NM, R., M, F., & Fitrian, A. (2025). Legal Protection of Holders of Priority Rights to Building Rights on Land Management Rights Related to the Refusal of HGB Extension. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(11.D), 128-140. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/11996>.

INTRODUCTION

Dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia, hak atas tanah diatur dengan sangat ketat dan sistematis, mencakup berbagai jenis hak yang dapat diberikan oleh negara kepada individu maupun badan hukum. Salah satu bentuk hak atas tanah

yang sering digunakan dalam praktek adalah Hak Guna Bangunan (HGB). HGB memberikan kewenangan bagi pemegangnya untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. HGB ini biasanya diberikan dalam jangka waktu tertentu, dan salah satu aspek penting dari hak ini adalah perpanjangannya setelah masa berlaku habis.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya. Hak guna-bangunan tersebut dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan meliputi Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik. Hak guna bangunan di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Sementara hak guna bangunan di atas tanah hak milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak guna bangunan di atas hak milik.

Tanah hak guna bangunan di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan secara otomatis kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau Tanah Hak Pengelolaan setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan selesai.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, salah satu tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan adalah tanah Hak Pengelolaan (HPL). Hak Pengelolaan itu sendiri adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.

Pengelolaan tanah di Indonesia diatur dalam berbagai peraturan yang memungkinkan keberadaan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Tanah Hak Pengelolaan (HPL). HPL seringkali dimiliki oleh badan hukum tertentu, seperti pemerintah daerah atau badan usaha milik negara, yang kemudian dapat memberikan HGB kepada pihak lain. Salah satu hak yang diakui adalah hak prioritas, yaitu hak bagi pemegang HPL untuk mendapatkan HGB atau memberikan HGB kepada pihak lain dengan prioritas tertentu. Namun, dalam praktiknya, masih terdapat ketidaksesuaian antara norma dan praktik, terutama terkait pemanfaatan hak prioritas dalam pengajuan HGB.

Fenomena yang terjadi bahwa pemegang HGB Prioritas ketika masa berlaku hak tersebut berakhir dan permohonan perpanjangan HGB ditolak oleh pemegang HPL.

Contoh kasus dalam penelitian ini antara lain :

1. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 275 K/TUN/2022.
2. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 18/B/2019/PT.TUN.SBY.

3. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1994K/Pdt/2020.
4. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1343/K/Pdt/2021.

Dalam penelusuran penulis, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang relevan untuk disebutkan, antara lain:

1. Tesis Yudith S. Baga, “Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan: Analisis Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 36/B/2011/PT.TUN.SBY.”
2. Tesis Balqis Hajah Saimah, “Terbitnya Sertipikat Hak Pengelolaan di Atas Tanah Bekas Hak Guna Bangunan (Analisis Putusan Mahkamah Agung No. 06 K/TUN/2005).”
3. Tesis Indra Meditya Mardiyanto, “Keabsahan Akta Pelepasan Hak Prioritas Atas Tanah Sebagai Dasar Pendaftaran Peralihan Tanah Hak Guna Bangunan Yang Telah Berakhir Jangka Waktu Kepemilikannya.”
4. Tesis Fajar Gilang Ramdhani, “Analisis Yuridis Pelaksanaan Peralihan Hak Guna Bangunan Yang Telah Habis Masa Berlakunya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon.”
5. Tesis Santi Cahyaningsih, “Analisis Yuridis Pemberian Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Tegal (Studi Kasus Pasar Sore di Atas Tanah Hak Pengelolaan Nomor 1 Tegalsari Kota Tegal).”

Berbeda dari penelitian di atas, penelitian ini berupaya mengeksplorasi keterkaitan antara hak prioritas perpanjangan HGB dengan pengelolaan tanah negara, serta tantangan yang muncul dalam implementasi perlindungan hukum bagi pemegang HGB melalui studi kasus putusan pengadilan, yakni Putusan Mahkamah Agung Nomor: 275 K/TUN/2022, Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 18/B/2019/PT.TUN.SBY, Putusan Mahkamah Agung Nomor 1994K/Pdt/2020 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1343/K/Pdt/2021. Analisis putusan pengadilan dalam kasus-kasus tersebut akan menjadi bahan untuk mengevaluasi perlindungan hukum penggunaan hak prioritas dalam proses pemberian HGB di atas tanah HPL.

Penelitian ini bertujuan untuk Untuk mengkaji dan menganalisis mekanisme penggunaan hak prioritas dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Tanah Hak Pengelolaan (HPL) serta Untuk mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum bagi pemegang HGB Prioritas jika terjadi penolakan perpanjangan HGB yang terletak di atas tanah dengan status Tanah Hak Pengelolaan (HPL).

METHODS

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yang merupakan pendekatan dalam studi hukum yang menitikberatkan pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta doktrin hukum yang terkait dengan topik penelitian. Penelitian ini menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Kasus (*case approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menginventarisasi aturan hukum positif, meneliti bahan pustaka (buku, jurnal ilmiah, laporan hasil penelitian), dan sumber-sumber bahan hukum lainnya yang relevan dengan

permasalahan hukum yang dikaji. Analisa bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara melakukan penafsiran hukum (interpretasi) dan metode konstruksi hukum.

RESULTS & DISCUSSION

Results

Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan salah satu hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Hak atas tanah itu sendiri adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah. Sementara Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri.

Subjek hukum yang dapat memperoleh atau memiliki HGB adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan untuk kegiatan usaha nonpertanian, antara lain perumahan, perkantoran, industri, pergudangan, pertokoan, perhotelan, rumah susun, pembangkit listrik, pelabuhan; atau penggunaan lainnya yang berwujud bangunan. Penggunaan tanah HGB termasuk sarana pendukungnya seperti lapangan golf, agrowisata, penetasan (*hatchery*) dan peternakan pembibitan (*breeding farm*) harus sesuai dengan rencana induk (*master plan*).

Tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan meliputi: (a) Tanah Negara; (b) Tanah Hak Pengelolaan; dan (c) Tanah Hak Milik. Syarat permohonan Hak Guna Bangunan yang berasal dari Tanah Negara meliputi:

a. Mengenai Pemohon:

1. Identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;
2. Akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang atau peraturan pendirian perusahaan, Nomor Induk Berusaha dari *Online Single Submission* (OSS) atau Tanda Daftar Perusahaan (TDP), dalam hal Pemohon badan hukum;

b. Mengenai Tanahnya:

1. Dasar penguasaan atau alas haknya berupa:
 - a) Sertipikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, surat penunjukan atau pembelian kaveling, keputusan pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya;
 - b) Dalam hal hasil kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum maka bukti perolehan tanahnya berupa berita acara penyerahan hasil pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
 - c) Dalam hal bukti kepemilikan tanah sebagaimana dimaksud dalam huruf a) atau huruf b) tidak ada sama sekali maka penguasaan fisik atas tanah dimuat dalam surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang mengetahui riwayat tanah

dan tidak mempunyai hubungan keluarga serta diketahui kepala desa/lurah setempat atau nama lain yang serupa dengan itu;

2. Daftar dan peta perolehan tanah, apabila permohonan lebih dari 5 (lima) bidang;
 3. Peta Bidang Tanah;
 - c. Dokumen perizinan berupa:
 1. KKPR;
 2. Penetapan lokasi, dalam hal tanah yang dimohon merupakan hasil kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan/atau
 3. Perizinan berusaha untuk pelaksanaan reklamasi, apabila tanah yang dimohon merupakan Tanah Reklamasi.
 - d. Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah;
 - e. Sertipikat Laik Fungsi, untuk permohonan Hak Guna Bangunan yang di atasnya dibangun Satuan Rumah Susun, apabila ada;
 - f. Bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada;
 - g. Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah bagi Pemohon perorangan atau dalam bentuk akta notariil bagi Pemohon berbadan hukum dan bertanggung jawab secara perdata dan pidana yang menyatakan bahwa:
 1. Tanah tersebut adalah benar milik yang bersangkutan bukan milik orang lain dan statusnya merupakan Tanah Negara;
 2. Tanah tersebut telah dikuasai secara fisik;
 3. Penguasaan tanah dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah;
 4. Perolehan tanah dibuat sesuai data yang sebenarnya dan apabila ternyata di kemudian hari terjadi permasalahan menjadi tanggung jawab sepenuhnya Pemohon dan tidak akan melibatkan Kementerian;
 5. Tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa;
 6. Tidak terdapat keberatan dari pihak Kreditur dalam hal tanah dijadikan/menjadi jaminan sesuatu utang;
 7. Tanah tersebut bukan aset Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah atau aset BUMN/BUMD;
 8. Tanah yang dimohon berada di luar kawasan hutan dan/atau di luar areal yang dihentikan perizinannya pada hutan alam primer dan lahan gambut;
 9. Kesanggupan melaksanakan CSR dalam hal Pemohon badan hukum yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam;
 10. Bersedia untuk tidak mengurung/menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik dan/atau jalan air;
 11. Bersedia melepaskan tanah untuk kepentingan umum baik sebagian atau seluruhnya; dan
 12. Bersedia mengelola, memelihara, dan mengawasi serta mempertahankan fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya.
- Syarat permohonan Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan meliputi:
- a. Mengenai Pemohon:
 1. Identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;

2. Akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang atau peraturan pendirian perusahaan, Nomor Induk Berusaha dari Online Single Submission (OSS) atau Tanda Daftar Perusahaan (TDP), dalam hal Pemohon badan hukum;
 - b. Mengenai tanahnya berupa:
 1. Perjanjian pemanfaatan tanah yang dilengkapi dengan ketentuan kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan meliputi:
 - a) Kesanggupan melaksanakan CSR dalam hal Pemohon badan hukum yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam;
 - b) Bersedia untuk tidak mengurung/menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses publik dan/atau jalan air; dan
 - c) Bersedia mengelola, memelihara, dan mengawasi serta mempertahankan fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
 2. Peta Bidang Tanah;
 - c. Sertipikat Laik Fungsi, untuk permohonan Hak Guna Bangunan yang di atasnya dibangun Satuan Rumah Susun, apabila ada
 - d. Bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada.
- Syarat permohonan Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah Hak Milik meliputi:
- a. Mengenai Pemohon:
 1. Identitas Pemohon, atau identitas Pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan;
 2. Akta pendirian dan perubahan terakhir beserta pengesahannya dari instansi yang berwenang atau peraturan pendirian perusahaan, Nomor Induk Berusaha dari Online Single Submission (OSS) atau Tanda Daftar Perusahaan (TDP), dalam hal Pemohon badan hukum.
 - b. Mengenai tanahnya berupa:
 1. Akta pemberian Hak Guna Bangunan yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah; dan
 2. Peta Bidang Tanah;
 - c. Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah;
 - d. Sertipikat Laik Fungsi, untuk permohonan Hak Guna Bangunan yang di atasnya dibangun Satuan Rumah Susun, apabila ada; dan
 - e. Bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada.
- Setelah berkas permohonan diterima lengkap dan Pemohon telah melakukan pembayaran biaya penerimaan negara bukan pajak, tahap berikutnya adalah pemeriksaan tanah oleh Panitia A. Panitia A adalah panitia yang mempunyai tugas melaksanakan pemeriksaan, penelitian dan pengkajian Data Fisik maupun Data Yuridis dalam rangka penyelesaian permohonan Penetapan Hak Pengelolaan, Pemberian Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, serta penegasan konversi/pengakuan Hak Atas Tanah. Panitia A atau Petugas Konstatasi hanya melakukan pemeriksaan tanah untuk permohonan HGB di atas Hak Negara dan Hak Pengelolaan. Sementara permohonan HGB di atas tanah Hak Milik tidak memerlukan pemeriksaan tanah oleh Panitia A. Jika berdasarkan hasil pemeriksaan tanah terdapat ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis, maka hal tersebut harus diberitahukan kepada Pemohon.

Discussion

Analisis Mekanisme Penggunaan Hak Prioritas Dalam Proses Perpanjangan Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Menurut Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku

Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 275 K/TUN/2022, Mahkamah Agung Republik Indonesia mengadili dan memutus perkara kasasi dalam sengketa tata usaha negara antara sekelompok warga Kota Tarakan, Kalimantan Utara, sebagai Pemohon Kasasi, melawan Walikota Tarakan sebagai Termohon Kasasi. Perkara ini bermula dari diterbitkannya Surat Edaran Walikota Tarakan Nomor 510/57.1/DKUKMP/2021 tertanggal 21 Januari 2021 yang menyatakan berakhirnya jangka waktu Sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) Pemerintah Kota Tarakan di kawasan Pusat Perbelanjaan Tarakan (THM). Para Pemohon, yang merupakan pemilik rumah toko di kawasan tersebut, merasa dirugikan oleh kebijakan tersebut dan mengajukan gugatan untuk mendapatkan perpanjangan HGB mereka.

Dalam rangka memberikan perlindungan hukum preventif bagi pemegang HGB, para pihak dalam perjanjian pemberian HGB di atas tanah HPL dapat mencantumkan hak prioritas dalam perjanjian dan menentukan penerapannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, peraturan perundang-undangan yang berlaku menyatakan bahwa setelah jangka waktu pemberian HGB di atas tanah HPL berakhir, pemegang HGB dapat memperpanjang dan memperbarui HGB tersebut. Dalam hal ini, Negara dapat memberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 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.
- f. Sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g. Keadaan Tanah dan masyarakat sekitar.¹

Dengan demikian, perjanjian pemberian HGB di atas tanah HPL yang mencantumkan hak prioritas bagi pemegang HGB dilindungi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, setiap perjanjian seperti “pemegang HGB tidak akan meminta hak prioritasnya setelah berakhirnya perjanjian sewa-menyewa tanah” atau “pemegang HGB tidak mempunyai hak prioritas apa pun atas bidang tanah yang digunakan” adalah batal demi hukum. Peraturan perundang-undangan yang berlaku secara tegas mengatur bahwa pemegang HGB dapat diberikan hak prioritas untuk memperpanjang atau memperbarui HGB di atas tanah HPL. Meskipun demikian, hak prioritas ini baru hanya timbul di kemudian hari setelah perjanjian dibuat, karena hak prioritas ini bergantung pada terpenuhinya kewajiban pemegang HGB dan terpenuhinya tujuh

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 37 ayat (4).

syarat untuk memperoleh hak prioritas sebagaimana telah dikemukakan di atas (poin a sampai g).

Terkait perlindungan hukum represif, pemegang HGB di atas tanah HPL yang ditolak permohonan perpanjangan atau pembaruannya berhak mengajukan gugatan ke pengadilan jika pemegang HPL melanggar hak prioritas untuk memperpanjang atau memperbarui HGB tersebut. Tentu saja, langkah pertama yang harus dilakukan adalah mencoba menyelesaikan perselisihan melalui negosiasi. Gugatan ke pengadilan dapat dilakukan jika negosiasi tidak menghasilkan kompromi. Gugatan ke pengadilan ini perlu mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, pemegang HGB harus membuktikan bahwa ia merupakan subjek hukum yang dapat memperoleh atau memiliki HGB sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan—yakni Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia—ketika hak prioritas untuk memperpanjang atau memperbarui HGB tidak diberikan oleh pemegang HPL.

Kedua, pemegang HGB harus membuktikan di pengadilan bahwa ia telah memenuhi kewajibannya dengan benar dan tepat waktu sesuai perjanjian dan memenuhi syarat untuk mendapatkan perpanjangan atau pembaruan HGB sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketiga, pemegang HGB harus membuat gugatan yang tepat dan mengajukan gugatan ke pengadilan yang tepat. Ketika hendak mengajukan gugatan ke pengadilan, pemegang HGB harus mempertimbangkan secara cermat apakah ia akan mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri atau gugatan administratif ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Jika mengajukan gugatan perdata, pemegang HGB dapat mengajukan denda hanya jika hal itu disepakati dalam perjanjian. Perlu dibuktikan adanya pelanggaran hak prioritas untuk membuat perjanjian baru dan kesepakatan tentang denda yang terikat pada pelanggaran ini. Jika tidak ada kesepakatan denda dalam perjanjian, pemegang HGB hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi. Namun, ada risiko bagaimana membuktikan jumlah kerugian yang dialami pemegang HGB akibat pelanggaran hak prioritas ini. Oleh karena itu, lebih baik berhati-hati saat membuat perjanjian pemberian HGB di atas tanah HPL.

Keempat, pemegang HGB harus meminta putusan sela yang melarang pemegang HPL mengalihkan HGB kepada pihak ketiga sampai putusan akhir. Jika tidak, ada risiko pemegang HPL mengalihkan HGB kepada pihak ketiga.

Dalam hal ini, pemegang hak prioritas perlu memahami perbedaan antara perbuatan yang batal demi hukum (*void*) dan perbuatan yang dapat dibatalkan (*voidable*). *Void* atau batal demi hukum berarti suatu kontrak tidak sah dan tidak dapat diberlakukan. Sementara *voidable* atau dapat dibatalkan berarti suatu kontrak sah, tetapi salah satu pihak dapat membatalkannya. Perbedaan utama antara *void* dan *voidable* adalah status hukum dan konsekuensinya. *Void* tidak sah menurut hukum, tidak dapat diberlakukan, dianggap tidak pernah ada. Sementara *voidable* sah dan dapat diberlakukan, dapat dibatalkan oleh salah satu pihak, dan pihak yang dirugikan dapat mencari penyelesaian seperti pembatalan atau ganti rugi.

Jika para pihak dalam perjanjian awal mencantumkan hak prioritas, namun di kemudian hari pemegang HPL melanggar hak prioritas pemegang HGB

sebelumnya dengan membuat perjanjian pemberian HGB baru dengan pihak ketiga, maka pemegang HGB sebelumnya dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Di sini muncul pertanyaan apakah perjanjian baru yang dibuat dengan pihak ketiga itu batal demi hukum atau dapat dibatalkan? Jika merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka pelanggaran hak prioritas pemegang HGB oleh pemegang HPL atau perjanjian baru yang dibuat oleh pemegang HPL dengan pihak ketiga hanya “dapat dibatalkan” (*voidable*) oleh pengadilan dan tidak dapat diputuskan “batal demi hukum” (*void*). Hal tersebut karena peraturan perundang-undangan yang berlaku hanya menyatakan bahwa Negara “dapat” memberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan tujuh syarat untuk memperoleh hak prioritas sebagaimana telah dikemukakan di atas (poin a sampai g). Kata “dapat” mengandung pengertian bahwa pemegang HPL diperbolehkan memberikan hak prioritas kepada pemegang HGB, namun tidak diwajibkan. Dengan kata lain, pemberian hak prioritas kepada pemegang HGB bukan merupakan kewajiban menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, hak prioritas yang saat ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku serupa dengan hak pre-emption. Pelanggaran hak pre-emption menyebabkan perbuatan hukum tersebut dapat dibatalkan. Artinya perbuatan hukum tersebut sah sampai orang yang berhak dari hak pre-emption mengajukan gugatan ke pengadilan karena perbuatan hukum yang dapat dibatalkan.

Dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi pemegang HGB, pemerintah perlu mengatur adanya kewajiban hukum bagi pemegang HPL untuk memberikan hak prioritas kepada pemegang HGB sehingga pemegang HGB memperoleh jaminan kepastian hukum untuk memperpanjang dan memperbarui HGB tersebut di kemudian hari. Jika ketentuan ini dicantumkan ke dalam peraturan perundang-undangan, maka perbuatan hukum yang berkaitan dengan pelanggaran hak prioritas secara otomatis batal demi hukum. Alasan perbuatan hukum tersebut batal demi hukum karena kewajiban pemberian hak prioritas kepada pemegang HGB di atas tanah HPL diatur dalam peraturan perundang-undangan. Suatu perbuatan batal demi hukum jika isi atau maksudnya bertentangan dengan undang-undang (*contra legem*), atau mengelak dari undang-undang (*in fraudem legis*) atau bertentangan dengan kesusilaan (*contra bonum mores*). Dalam kasus ini, pelanggaran hak prioritas dapat diartikan sebagai perbuatan *in fraudem legis* karena adanya kewajiban hukum untuk memperpanjang atau memperbarui HGB dengan pemegang HGB sebelumnya. Jika hak prioritas hanya diatur dalam perjanjian tanpa adanya peraturan perundang-undangan, maka perbuatan hukum pemegang HPL yang membuat perjanjian baru dengan pihak ketiga tidak dapat dituntut batal demi hukum. Sebaliknya, jika hak prioritas merupakan kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang, bukan hanya oleh perjanjian para pihak, maka apabila dilanggar, perbuatan tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum karena *in fraudem legis*. Dengan demikian, pencantuman kewajiban memberikan hak prioritas dalam peraturan perundang-undangan dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang HGB di kemudian hari.

CONCLUSION

- 1) Meskipun tanah tersebut kembali menjadi milik negara, bekas pemegang hak dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan kembali haknya, asalkan

memenuhi persyaratan tertentu. Penggunaan hak prioritas dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Tanah Hak Pengelolaan (HPL) diatur dalam Pasal 37 PP No. 18 Tahun 2021 jo. Pasal 107 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa pemerintah dapat “memberikan prioritas kepada bekas pemegang hak untuk mengajukan permohonan pemberian hak kembali.” Mekanisme penggunaan hak prioritas dalam proses perpanjangan HGB di atas tanah HPL mencakup langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Pengajuan Permohonan: Bekas pemegang HGB harus mengajukan permohonan perpanjangan sebelum masa berakhirnya hak, idealnya 2 (dua) tahun sebelumnya.
- b. Pemenuhan Persyaratan: Pemohon harus memenuhi 7 (tujuh) persyaratan yang ditetapkan dalam Pasal 37 ayat (4) PP No. 18 Tahun 2021.
- c. Penilaian dan Keputusan: Pihak berwenang menilai pemenuhan persyaratan dan memutuskan pemberian hak prioritas jika semua syarat terpenuhi.
- d. Penerbitan Perpanjangan: Jika disetujui, pihak berwenang menerbitkan perpanjangan HGB yang memungkinkan pemohon untuk terus memanfaatkan tanah HPL sesuai ketentuan yang berlaku.

Proses ini memastikan bahwa bekas pemegang HGB yang telah mengelola tanah HPL dengan baik dan memenuhi syarat dapat memperoleh prioritas dalam perpanjangan haknya.

- 2) Mekanisme perlindungan hukum untuk mengantisipasi dan menindaklanjuti terjadinya penolakan perpanjangan hak, yakni preventif dan represif. Perlindungan preventif dapat dilakukan melalui perjanjian yang mencantumkan hak prioritas untuk perpanjangan HGB, yang harus memenuhi 7 (tujuh) syarat yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Jika permohonan perpanjangan ditolak, pemegang HGB dapat menggunakan mekanisme perlindungan hukum represif dengan cara mengajukan gugatan perdata atau administratif ke pengadilan setelah upaya negosiasi gagal. Dalam hal ini, pemegang HGB harus mampu membuktikan status hukumnya dan pemenuhan kewajibannya sesuai perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mendapatkan keputusan yang menguntungkan.

REFERENCES

Buku

- Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran Dan Pemaknaan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006,
- Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005.
- Arnscheidt, Julia, *'Debating' Nature Conservation: Policy, Law and Practice in Indonesia: A Discourse Analysis of History and Present*, Leiden University Press, Leiden, 2009.
- Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005.

- Burns, Tony et al., *Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Challenges*, World Bank, Washington D.C., 2007.
- Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004.
- De Soto, Hernando, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere*, Black Swan Books, London, 2001.
- Ediwarman, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003
- Fauzi, Noer, *Pembaruan Agraria: Sendi-sendi Pembaruan Hukum Agraria*, Seminar, Jakarta, 1999.
- Fisher, Simon, *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi Untuk Bertindak*, The British Council, Jakarta, 2001.
- Fitzpatrick, Daniel, "Private Law and Public Power: Tangled Threads in Indonesian Land Regulation", dalam Henk Schulte-Nordholt (ed.) *Indonesian Transitions*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Gustav Radbruch dikutip oleh Shidarta, *Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan, dari buku Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2010.
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Hartanto Andy, *Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat*, Laksbang Mediatma, Yogyakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Kamsma, Theo & Bras, Karin, "Gili Trawangan – From Desert Island to 'Marginal' Paradise: Local Participation, Small Scale Entrepreneurs, and Outside Investors in an Indonesian Tourist Destination," dalam Greg Richards and Derek Hall (ed.), *Tourism and Sustainable Development*, Routledge, London, 2000.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Lucas, Anton & Warren, Carol, *Land for the People: The State and Agrarian Conflict in Indonesia*, Ohio University Press, Athens, 2013.
- Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasinya*, Kompas, Jakarta, 2001.
- Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung Di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1998.
- Muchsini, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Reka Adhitama, Jakarta, 2007.
- Noer Fauzi, *Tanah Dan Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Bandung, 1997.
- Oloan Sitorus, *Hak Atas Tanah Dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2008.

- R. Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung, 1962.
- Raider, Ellen et al., "Teaching Conflict Resolution Skills in a Workshop," dalam Morton Deutsch, Peter Coleman, and Eric Marcus, *The Handbook of Conflict Resolution Theory and Practice*, San Francisco: Jossey - Bass Publishers, 2006.
- Ranuhandoko, *Terminologi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Ronald Z. Titarelu, *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat*, Disertasi Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.
- Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Jakarta, 2016.
- Sartono Kartodirdjo, *Sejarah Perkebunan Di Indonesia: Kajian Sosial Ekonomi*, Aditya Media, Jakarta, 1994.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Sembiring, Julius, *Tanah Negara*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta, 2012.
- Soejono & Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah: Tentang Hak Milik, Hak Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1998.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, hlm. 147.
- Soimin Soedharyo, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2002.
- Tim Peneliti STPN, *Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21: Hasil Penelitian Sistematis STPN, 2012*, PPPM-STPN, Yogyakarta, 2012.
- UNEP, *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment*, UNEP, Nairobi, 2009.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Kencana, Bandung, 2012.
- Wallace, Jude, "Indonesian Land Law and Administration," dalam Tim Lindsey (ed.), *Indonesia: Law and Society*, 2nd Edition, The Federation Press, Sydney, 2008.
- Wehrmann, Babette, *Land Conflicts: A Practical Guide to Dealing with Land Disputes*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn, 2008.
- Artikel Jurnal dan Makalah Ilmiah**
- Dyah Devina Maya Ganindra dan Faizal Kurniawan, "Kriteria Asas Pemisahan Horizontal Terhadap Penguasaan Tanah dan Bangunan," Vol. 32, No. 2, Mei 2017.
- Oloan Sitorus, "Penataan Hubungan Hukum Dalam Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria: Studi Awal Terhadap Konsep Hak Atas Tanah Dan Ijin Usaha Pertambangan," *Jurnal Bhumi*, 2, No. 1, 2016.
- Rachseria Isneni Hakim et al., "Hak Prioritas Dalam Perolehan Tanah Hak Guna Bangunan Yang Habis Jangka Waktunya Ditinjau dari Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal,” *Acta Diurnal*, Vol. 2, No. 2, 2018.

Ria Fitri, “Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah,” *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 20, No. 3, Desember, 2018.

Tesis

Balqis Hajah Saimah, “Terbitnya Sertipikat Hak Pengelolaan di Atas Tanah Bekas Hak Guna Bangunan (Analisis Putusan Mahkamah Agung No. 06 K/TUN/2005),” Tesis Program Magister Kenotariatan Universitas Airlangga, 2015.

Fajar Gilang Ramdhani, “Analisis Yuridis Pelaksanaan Peralihan Hak Guna Bangunan Yang Telah Habis Masa Berlakunya di Kantor Pertanahan Kabupaten Cirebon,” Tesis Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022.

Indra Meditya Mardiyanto, “Keabsahan Akta Pelepasan Hak Prioritas Atas Tanah Sebagai Dasar Pendaftaran Peralihan Tanah Hak Guna Bangunan Yang Telah Berakhir Jangka Waktu Kepemilikannya,” Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2016.

Santi Cahyaningsih, “Analisis Yuridis Pemberian Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Tegal (Studi Kasus Pasar Sore di Atas Tanah Hak Pengelolaan Nomor 1 Tegalsari Kota Tegal),” Tesis Program Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022.

Yudith S. Baga, “Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan: Analisis Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Nomor 36/B/2011/PT.TUN.SBY,” Tesis Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah dan Kepentingan Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

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