

## PEMBERIAN HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS BAGIAN TANAH HAK PENGELOLAAN

### *Granting The Buiding Rights Title Over A Part Of The Land Management Rights*

**Triadi Kurniawan**

Notaris Kota Bandar Lampung

[Triadikurniawanmkn3@yahoo.com](mailto:Triadikurniawanmkn3@yahoo.com)

#### Abstrak

Pemberian Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan pada pembangunan Metro Mega Mall di Kota Metro Lampung menimbulkan permasalahan yaitu adanya akibat hukum yang muncul dalam perjanjian kerjasama yang dibuat oleh pihak Pemerintah Daerah Kota Metro dan PT. Nolimax Jaya. Fokus utama penelitian adalah akibat hukum yang muncul terhadap pelaksanaan pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak pengelolaan dan konsep dan penerapan hukum yang tepat dan adil dalam rangka melakukan penyelenggaraan peralihan hak pengelolaan Pemerintah Daerah kepada pihak ketiga dengan memberikan sertifikat Hak Guna Bangunan. Penelitian ini menggunakan metode non doctrinal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat hukum yang muncul dalam pemberian HGB diatas HPL adalah adanya peralihan kepemilikan sementara terhadap tanah dan bangunan yang ada yang mengakibatkan PT. Nolimax Jaya sebagai perusahaan yang ingin mendapatkan keuntungan, selain itu merugikan pedagang yang ingin membuka usaha dikawasan tersebut.

**Kata Kunci : Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan, Perjanjian**

#### *Abstract*

*The granting of Building Utilization Rights above the Management Rights land in the construction of Metro Mega Mall in Metro Lampung City raises problems, namely the legal consequences that arise in the cooperation agreement made by the Regional Government of Metro City and PT. Nolimax Jaya. The main focus of the research is the legal consequences that arise on the implementation of granting rights to build on land with management rights and the concept and application of appropriate and fair laws in the context of carrying out the transfer of management rights of the Regional Government to third parties by providing Building Use Rights certificates. This research uses non doctrinal method. The results showed that the legal effect that emerged in the granting of HGB over HPL was a temporary transfer of ownership to existing land and buildings which resulted in PT. Nolimax Jaya as a company that wants to make a profit, in addition to harming traders who want to open a business in the area.*

**Keywords :** *Land Management Rights, Building Rights, Agreement.*

## A. Pendahuluan

Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, demikian ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Frase dikuasai oleh Negara inilah yang melahirkan konsep Hak Menguasai Negara atas sumber daya agraria tersebut adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Pengertian dikuasai dalam Pasal 2 ayat (1) bukan dalam arti memiliki, sebab negara menurut konsepsi hukum tanah tidak bertindak sebagai pemilik tanah.<sup>1</sup> Pengertian menurut Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah.

Untuk dapat memenuhi berbagai kebutuhan penduduk akan tanah terhadap tanah yang bersifat tetap, maka pemerintah berupaya mengoptimalkan peruntukkan dan penggunaan tanah dengan berbagai cara, diantaranya dengan mengeluarkan peraturan pertanahan seperti peraturan penyediaan tanah untuk kepentingan perorangan dan Badan Hukum atas tanah-tanah negara dan/atau tanah-tanah hak. Tanah-tanah Negara dimaksud adalah tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara, termasuk tanah-tanah hak ulayat dari masyarakat hukum adat. Tanah-tanah hak adalah tanah-tanah yang sudah dipunyai oleh perorangan dan Badan Hukum dengan sesuatu hak atas tanah yang dapat berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Mengetahui perkembangan pengaturan Hak pengelolaan yang lahir dari Hak Menguasai Negara sangat diperlukan baik pada saat sebelum dan sesudah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, dalam kaitannya dengan pemberian hak pengelolaan dan peralihan sebagian dari hak pengelolaan dari Pemerintah Daerah kepada Pihak Ketiga

---

<sup>1</sup>AP.Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 43.

dengan memberikan Hak Guna Bangunan hak tersebut dalam pembangunan pasar dan selanjutnya di pecah-pecah menjadi HGB-HGB pertokoan.

Konsep yang mendasari hukum tanah nasional adalah konsep hukum adat, yaitu konsep yang komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik religius dari konsep hukum tanah nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA yang mengatur bahwa : Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Pembangunan hukum tanah nasional dilandasi hukum adat. Dalam hukum adat tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam rangka Penertiban Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah bersama seluruh Rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat komunalistik konsep Hukum Tanah Nasional kita. Pernyataan bahwa Hak

Bangsa adalah semacam Hak Ulayat berarti bahwa dalam konsep Hukum Tanah Nasional hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah yang lain langsung ataupun tidak semuanya bersumber pada hak bangsa.

Kalimat dikuasai tidak sama dengan dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara untuk pada tingkatan yang tertinggi mengatur, menyelenggarakan, menentukan mengenai penggunaan dan pemeliharaan hak-hak atas sumber daya agraria, hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum, yang berkaitan dengan sumber daya agraria, dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Permasalahan hukum yang timbul adalah asumsi perkembangan makna ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA dengan penjelasan pasal tersebut. Perkembangan dimaksud adalah mengenai subyek atau pelaksana dari Hak Menguasai Negara. Dalam Pasal 2 ayat (4) dituliskan bahwa hak menguasai negara tersebut pelaksanaannya dapat diserahkan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum

adat, namun dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA tersebut kemudian disebut sebagai badan penguasa yang terdiri dari departemen, jawatan, dan daerah Swatantra.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Pasal 67 mengatur bahwa subyek yang dapat melaksanakan hak menguasai negara selain Instansi Pemerintah adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PT.Persero, Badan Otorita dan badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 17 September 1998 No.630.1.3433 Perihal Agunan sertifikat diatas tanah Hak Pengelolaan dikatakan bahwa Hak Pengelolaan pada dasarnya adalah kewenangan untuk melaksanakan sebagian dari hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada Instansi Pemerintah atau Badan Hukum Pemegang Hak Pengelolaan. Kewenangan yang dilimpahkan itu adalah kewenangan untuk

merencanakan penggunaan tanah yang bersangkutan dan menunjuk Badan Hukum atau orang yang diberi hak untuk menggunakannya dengan sesuatu hak atas tanah tertentu sesuai UUPA, misalnya Hak Guna Bangunan. Dalam hal demikian, maka semua ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan pada umumnya berlaku pula bagi Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dengan ketentuan bahwa sepanjang mengenai penggunaannya setiap pemegang Hak Guna Bangunan, baik pemegang Hak Guna Bangunan Pertama yang memperolehnya berdasarkan perjanjian pemberian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan maupun yang kemudian memperoleh Hak Guna Bangunan tersebut dari pemegang Hak Guna Bangunan pertama, terikat oleh syarat penggunaan yang ditentukan dalam perjanjian pemberian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pemegang Hak Guna Bangunan pertama.

Fakta ini menunjukkan bahwa pemberian Hak Pengelolaan telah bergeser dari sifat publik yang dikandung oleh Hak Menguasai Negara ke sifat privat yang lebih mengutamakan bisnis/komersial, sedangkan konsepsi Hukum Tanah Nasional yang kita dambakan adalah berdasarkan konsepsi hukum adat yang bersifat komunalistik religius, dimana

dalam penguasaan privat masih ada unsur kebersamaan.

Pemerintah Kota Metro telah melaksanakan pemanfaatan asset Tanah berupa lahan seluas 2,5 hektar di atas bagian Tanah Hak Pengelolaan 05 atas nama Pemerintah Kota Metro. Tanah tersebut di pergunakan untuk pembangunan Metro Mega Mall melalui perjanjian Bangun Guna Serah antara Pemerintah Kota Metro dengan PT.Nolimax Jaya.

Konstruksi hukum yang terjadi adalah diatas bagian tanah Hak Pengelolaan 05 tersebut akan di bangun ruko tiga lantai yang pada tiap-tiap ruko akan di terbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan selama 30 Tahun.

Permasalahan yang muncul adalah Sertifikat yang akan di berikan kepada pemilik ruko adalah HGB diatas tanah HPL dimana si pemegang Hak hanya mempunyai kekuasaan memiliki bangunan tersebut selama 30 Tahun. Walaupun HGB dapat di perpanjang maupun di perbaharui namun apabila si pemilik HPL yaitu Pemerintah Kota Metro akan menggunakan lahan tersebut maka otomatis tanah tersebut akan menjadi Hak milik Pemegang HPL.

Fokus studi penelitian ini akan mengkaji tentang Hak Pengelolaan atas tanah negara yang di kuasai Pemerintah

daerah dan akan dialihkan kepada pihak ketiga dengan memberikan Sertifikat Hak Guna Bangunan yakni akibat hukum yang muncul terhadap pelaksanaan pemberian Hak Guna Bangunan di atas tanah hak pengelolaan dan konsep dan penerapan hukum yang tepat dan adil dalam rangka melakukan penyelenggaraan Peralihan HPL Pemerintah Daerah kepada Pihak Ketiga dengan memberikan Sertifikat Hak Guna Bangunan.

## **B. Metode Penelitian (Times New Roman 12, Bold)**

Penelitian ini menggunakan metode non doktrinal, yang diawali dengan melakukan telaah terhadap aspek norma hukum tentang pemberian hak guna bangunan diatas bagian tanah hak pengelolaan dalam pembangunan metro mega mall memberikan sertifikat hak guna bangunan.

## **C. Pembahasan**

### **1. Akibat Hukum Pemberian HGB diatas HPL Pemda Kota Metro**

Istilah dan pengertian Hak Pengelolaan pertama kali dapat dilihat dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan tentang Kebijaksanaan selanjutnya.

Hak pengelolaan sendiri tidak secara tegas diatur dalam pasal-pasal UUPA seperti hak-hak atas tanah lainnya. Secara tersirat ketentuan mengenai Hak Pengelolaan ditemukan dalam penjelasan umum angka II UUPA yang menerangkan bahwa negara dapat memberikan tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya dengan sesuatu hak atas tanah atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu badan penguasa.<sup>2</sup>

UUPA memberikan rumusan yang bersifat antisipatif terhadap kemungkinan diadakannya hak-hak lain menurut undang-undang dikelak kemudian hari sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 16 ayat (1) huruf h yang mengatur Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang.<sup>3</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 ini kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Dalam peraturan ini

pemegang Hak Pengelolaan yang menyerahkan bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga tetap diwajibkan untuk membuat perjanjian tertulis, akan tetapi berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, maka hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga diatas Hak Pengelolaan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Berdasarkan hal tersebut bahwa hak pengelolaan landasan hukumnya pasal 2 ayat (4) UUPA yang menegaskan bahwa hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Sedangkan golongan hak-hak atas tanah landasan hukumnya Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1) UUPA. Dalam Pasal 4 ayat (1) di sebutkan, atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang,

---

<sup>2</sup> Efendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Yogyakarta : Rajawali Press, 1986), hlm.311.

<sup>3</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung : Alumni, 1990), hlm. 116.

baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Pasal 16 ayat (1) menyebutkan hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) antara lain<sup>4</sup> hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53.

Bidang tanah yang diberikan dengan hak atas tanah adalah tanah negara, termasuk tanah negara yang sebagian kewenangan hak menguasainya telah dilimpahkan kepada instansi atau badan lain dengan Hak Pengelolaan. Dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, kewenangan untuk memberikan Hak Pengelolaan itu sendiri tidak diatur dalam peraturan tersebut, karena Hak Pengelolaan bukanlah Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 *juncto* Pasal 16 UUPA. Dengan demikian keputusan untuk memberikan

Hak Pengelolaan tetap menjadi kewenangan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI.

*Grand theory* yang dipakai adalah Teori Negara Hukum. Tujuan Negara Indonesia sudah diperoleh.<sup>5</sup> Dalam filsafat hukum, hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan yang berujung pada kesejahteraan, sebagai teori dasar, konsep Negara Hukum menjadi landasan konsep dan kebijakan hukum dasar bagi Proses peralihan hak pengelolaan atas tanah oleh Pemerintah Daerah kepada Pihak Ketiga dengan memberikan sertifikat Hak Guna Bangunan. Teori Negara Hukum merupakan salah satu konsekuensi dari dipilihnya asas negara yang berdasarkan atas hukum sebagaimana tersirat dalam jiwa atau filosofi bangsa Indonesia yang terkandung dalam sila kelima Pancasila dan Alenia Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tentang Tujuan Negara Hukum Indonesia.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, (Surabaya: Laksbang Justitia, 2010), hlm. 70

<sup>6</sup> Bunyi Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 adalah (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa, (4) ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>4</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1995), hlm.45

Meskipun jiwa atau filosofi dari Negara hukum tidak sama disetiap Negara, tetapi hakikatnya tidak berbeda, yaitu bahwa setiap pemegang kekuasaan (tugas dan wewenang) di suatu Negara, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus mendasarkan diri pada norma-norma hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Penelitian ini menggunakan Teori Keadilan sebagai *middle theory*. Menurut Aristoteles, keadilan adalah memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya (*unicuique suum tribuere*) dan tidak merugikan orang lain (*neminem laedere*). Kant merumuskan keadilan dengan *honeste vivere, neminem laedere, suum quique tribuere/tribuendi* (hiduplah dengan jujur, jangan merugikan orang lain, berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya).<sup>7</sup>

Dalam bukunya yang berjudul “*etika*” Aristoteles menggolongkan keadilan menjadi dua macam, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota masyarakat. Keadilan distributif yang ditekankan Aristoteles adalah

keseimbangan antara apa yang diperoleh seseorang (*he gets*) dengan apa yang patut didapatkannya (*he deserves*). Keadilan korektif adalah keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi kejadian yang tidak adil dalam hubungan antara satu orang dengan orang lain. Keadilan disini berarti keseimbangan antara apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterimanya (*what is received*).<sup>8</sup>

*Applied Theory* dalam penelitian ini memakai teorihak menguasai negara atas tanah. Di dalam hukum pertanahan nasional sekarang ini UUPA berperan sebagai jiwa, landasan, asas dan konsepsi bagi pembangunan hukum tanah nasional tidak bisa dikesampingkan. Karena UUPA merupakan penjabaran dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan hukum tanah administratif dan menjadi dasar politik pertanahan Indonesia. Sebagai suatu dasar atau sebagai suatu undang-undang pokok, maka isi yang terkandung dalam UUPA

---

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm.59.

---

<sup>8</sup> Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2007), hlm.109.

hanyalah asas-asas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja. Adapun pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut di dalam berbagai undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan perundangan lainnya.

Selayaknya undang-undang lainnya yang diundangkan dalam rangka mencapai tujuan tertentu, maka UUPA pun diundangkan dalam rangka mencapai tujuan tertentu, maka UUPA pun diundangkan dalam rangka mencapai tujuan tertentu yang tercantum dalam Penjelasan Umum I yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam menjalankan fungsinya dibidang pertanahan, maka UUPA mempunyai pendirian bahwa tidaklah tepat

jika Bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan bangsa bertindak selaku Badan Penguasa.<sup>9</sup> Hubungan hukum tersebut dalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah di kuasai dan ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA. Negara tidak dalam pengertian memiliki, tetapi cukup dengan hak menguasai yang berarti memberikan wewenang guna mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Negara bukan bertindak sebagai pemilik tanah, akan tetapi negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat yang bertindak selaku Badan Penguasa.

Atas dasar Hak Menguasai dari Negara ini, maka Negara mempunyai wewenang selaku organisasi Kekuasaan dari seluruh Rakyat Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan

---

<sup>9</sup> Penjelasan II UUPA

dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kecuali yang dikemukakan diatas, dalam pengertian politis Hak Menguasai Negara memberikan pula wewenang kepada negara untuk:<sup>10</sup>

- a. *Konstataasi* hak yang telah ada sebelum ditetapkan UUPA, baik hak-hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum berdasarkan kepada ketentuan KUH Perdata, maupun berdasarkan kepada ketentuan hukum adat. Hak-hak tersebut *dikonstantir* melalui lembaga konversi yang ditetapkan oleh UUPA dengan ketentuan-ketentuan pelaksanaannya.
- b. Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan oleh UUPA. Pasal 4 ayat (1) UUPA dengan jelas menyatakan bahwa atas dasar Hak Menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi,

yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

- c. Mengesahkan suatu perjanjian yang diperbuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain diatasnya, pemindahan hak-hak atas tanah serta pembebanannya.

Hak Pengelolaan 05 atas nama Pemerintah Kota Metro adalah Hak Pengelolaan yang diperoleh melalui tata cara sebagai berikut:

- a. Keterangan mengenai pemohon: Pemerintah Kota Metro mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional.
- b. Nama badan hukum, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- c. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:
- d. Bukti pemilikan tanah berupa sertifikat, penunjukkan atau penyerahan dari pemerintah serta bukti perolehan tanah lainnya.
- e. Letak, batas-batas dan luas.
- f. Jenis tanah (pertanian/non pertanian).
- g. Rencana penggunaan tanah.

---

<sup>10</sup> Ramli Zein, Op. Cit, hlm.45-46

h. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara).

Permohonan Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Kota Metro dilampiri dengan :

- a. Identitas pemohon atau akta pendirian perusahaan.
- b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang.
- c. Izin lokasi atau ijin penunjukkan penggunaan tanah.
- d. Bukti pemilikan tanah berupa sertipikat, penunjukkan atau penyerahan dari pemerintah serta bukti perolehan tanah lainnya.
- e. Surat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait.
- f. Surat ukur.
- g. Surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah.

Pemberian HGB diatas tanah HPL Pemerintah Daerah Kota Metro membawa akibat hukum berupa peralihan kepemilikan berupa penyerahan tanah kepada PT. Nolimax Jaya selama 30 Tahun. Dalam peraturan perundangan perjanjian ini disebut perjanjian bangunan serah. Pemerintah Daerah Kota Metro memberikan kesempatan kepada PT. Nolimax Jaya untuk membangun dan menggunakan Tanah dengan mendirikan Bangunan Mega Mall disertai pemberian

Sertifikat induk Hak Guna Bangunan untuk digunakan selama 30 Tahun dan setelah berakhir semua asset baik tanah maupun bangunan dikembalikan lagi kepada Pemerintah Daerah Kota Metro.

Proses pemberian HGB diatas HPL Pemerintah dalam Pembangunan Metro Mega Mall memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir. HGB diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 Tahun dan atas permintaan pemegang hak serta mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya, HGB dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 Tahun.
- b. HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain sepanjang jangka waktunya belum habis. Sepanjang Jangka Waktu belum berakhir maka si pemilik HGB diatas HPL dapat menjual kepada pihak lain.
- c. HGB dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan sepanjang jangka waktu berlakunya belum habis. Pihak Bank dapat memberikan kredit kepada si Pemilik HGB diatas HPL dengan memperhatikan jangka waktu berakhirnya HGB.

- d. HGB termasuk salah satu hak yang wajib didaftar.

## **2. Konsep Hukum Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Pemberian HGB Diatas HPL**

Konstruksi Hukum dalam Penyelenggaraan Pemberian Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Kota Metro terjadi karena adanya peraturan perundang-undangan yang membolehkan bahwa diatas tanah Hak Pengelolaan dapat tumbuh Hak Guna Bangunan.

Bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada pemerintah daerah, lembaga, instansi dan atau badan/badan hukum (milik) pemerintah untuk pembangunan wilayah pemukiman, dapat diberikan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan dengan hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai, sesuai dengan rencana peruntukkan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga, baik yang disertai ataupun tidak disertai pendirian bangunan diatasnya, wajib

dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan.

Pembangunan Metro Mega Mall di kota Metro melibatkan tiga pihak didalamnya yang secara langsung berkepentingan dalam mengelola kawasan tersebut yaitu Pemerintah Daerah Kota Metro, PT. Nolimax Jaya dan Para Pedagang baik yang membeli atau menyewa Ruko, Kios atau Hampan dalam kawasan tersebut. PT. Nolimax Jaya mendapatkan HGB induk diatas HPL Pemerintah Kota Metro. Selanjutnya HGB induk tersebut akan di pecah-pecah sebanyak ruko yang ada dalam kawasan. Para pedagang mendapatkan HGB pecahan sebagaimana masa berlaku yang tercantum dalam sertifikat HGB tersebut.

Pemerintah Daerah Kota Metro sebagai pemegang HPL 05 tidak melakukan pemindahtanganan asset kepada PT. Nolimax Jaya. Bentuk hukum yang dilakukan adalah melakukan pemanfaatan berupa perjanjian bangun guna serah. Pemanfaatan asset tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. PT. Nolimax Jaya selaku pengembang yang mempunyai modal berupa bangunan hanya mempunyai hak kepemilikan bangunan sebagaimana tertulis dalam Hak Guna Bangunan yaitu

selama 30 Tahun. Kepemilikan berupa Hak Guna Bangunan tersebut harus dijelaskan kepada para pedagang sehingga setelah berakhir perjanjian tidak menimbulkan masalah dikemudian hari. Sosialisasi yang baik terus dilakukan dalam upaya untuk terjadi kesepahaman hukum antara pengembang dan para pedagang.

Harga yang ditawarkan dalam menjual atau menyewakan tempat bagi para pedagang seharusnya terjangkau mengingat pedagang yang akan menempati Kawasan Metro Mega Mall mayoritas adalah pedagang lama yang telah berdagang sebelum dibangunnya kawasan tersebut.

Para pedagang baik itu pemilik Ruko, Kios atau Hampan hanya dapat menempati dan menggunakan tempat dagangnya dalam kurun waktu sebagaimana tertuang dalam perjanjian kerjasama antara Pemda Kota Metro dengan PT. Nolimax Jaya. Apabila jangka waktu perjanjian berakhir maka pengelolaan yang dilakukan otomatis akan berakhir juga.

Para pedagang selaku pemilik ruko yang memiliki HGB mempunyai beberapa kelemahan jika haknya dibebankan dengan hak tanggungan dan dalam kondisi HGB sedang dibebankan dengan hak tanggungan hendak dialihkan haknya

kepada pihak ketiga/pihak lain. Beberapa kelemahan yang dipunyainya antara lain tidak mendapatkan informasi tertulis mengenai biaya rekomendasi untuk pemasangan hak tanggungan dan biaya rekomendasi dalam kondisi HGB sedang dibebankan hak tanggungan hendak dialihkan kepada pihak ketiga/pihak lain, tetapi hanya mendapatkan informasi mengenai biaya rekomendasi untuk pengalihan hak saja, jika melihat substansi perjanjian pengikatan. Kemudian, kesulitan untuk mengalihkan haknya kepada pihak ketiga/pihak lain. Berdasarkan sulitnya mengalihkan hak kepada pihak ketiga/pihak lain atau sulit melakukan eksekusi atas hak tanggungan mengakibatkan Bank sulit untuk memberikan pinjaman/kredit kepada pemegang HGB dengan jaminan HGB yang berdiri diatas tanah HPL 05. Dengan kata lain, sulit memperoleh pinjaman/kredit bank dengan jaminan berupa HGB yang berdiri diatas tanah HPL 05 karena jaminan tersebut sulit untuk dieksekusi serta harus tetap membayar biaya rekomendasi untuk perpanjangan hak dan biaya perpanjangan hak apabila jangka waktu HGB tersebut berakhir karena HGB diatas HPL 05 tidak dapat ditingkatkan haknya menjadi hak milik. Berdasarkan beberapa kelemahan yang dipunyainya, maka dalam kondisi

tersebut pemegang HGB yang berdiri diatas tanah HPL 05, perlu mendapat perlindungan hukum berupa informasi yang benar, jujur atas barang atau jasa selaku konsumen.

Tatanan hukum keuangan negara menggariskan beberapa prinsip penting, yang mempengaruhi tingkat keleluasaan pemanfaatan barang milik negara, khususnya pemanfaatan tanah. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pemanfaatan tanah harus mengikutsertakan pengelola barang (Pemerintah Daerah). Keikutsertaan Pemerintah Daerah berbentuk pemberian rekomendasi. Rekomendasi Pemerintah Daerah terdiri atas dua hal, yaitu rekomendasi yang bersifat menyetujui pengguna barang menggunakan tanah, (pasal 19 ayat (3) PP No. 6 Tahun 2006), dan rekomendasi mengenai besaran kontribusi dan keuntungan.
- b. Pemanfaatan hanya dapat dilakukan dengan memilih salah satu dari empat bentuk pemanfaatan, (i) Sewa, (ii) pinjam pakai, (iii) kerjasama pemanfaatan, dan (iv) bangun guna serah dan bangun serah guna (pasal 20 PP No. 6 Tahun 2006).
- c. Barang milik Negara tidak dapat dijadikan jaminan utang oleh pihak ketiga. (psl 49 ayat (5) UU No. 1

Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

- d. Pemanfaatan barang milik negara harus diikat dengan satu perjanjian.
- e. Pemanfaatan tanah dibatasi dengan jangka waktu 30 tahun, terhitung sejak tanggal perjanjian ditandatangani (psl 29 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2006).

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis terhadap permasalahan dalam penelitian ini, dapat diajukan kesimpulan sebagai berikut bahwa konsep hukum yang ideal bagi tiga pihak dalam penyelenggaraan pemberian HGB diatas tanah HPL 05 adalah dihapuskannya konsep hukum Hak Pengelolaan dalam praktek penguasaan negara atas tanah karena menimbulkan fungsi ganda. Secara keperdataan dilakukan perjanjian dengan pihak ketiga dan secara administrasi negara menimbulkan hak menguasai negara atas asset tanah. Pemerintah Daerah selaku pemegang otoritas Induk tidak akan melakukan pemindahtanganan asset kepada pihak ketiga karena pada hakekatnya HPL adalah tanah negara yang tidak boleh dijual kepada siapapun. Hak menguasai tanah tersebut harus digunakan untuk kesejahteraan warga masyarakat Kota Metro.

Akibat hukum yang muncul dalam penyelenggaraan pemberian HGB diatas tanah HPL 05 adalah beralihnya kepemilikan asset tanah Pemerintah Daerah Kota Metro selama 30 Tahun untuk dikelola oleh PT. Nolimax Jaya dengan bukti sertifikat HGB. Pemegang HGB diatas tanah HPL 05 yaitu PT. Nolimax Jaya dan para pedagang yang membeli Ruko dikawasan Metro Mega Mall. Tanah HPL yang dikuasai oleh Pemda Kota Metro beralih sementara kepada pihak ketiga selama 30 Tahun. PT. Nolimax Jaya mengelola Asset Tanah tersebut dengan bukti HGB diatas HPL untuk di jual atau disewakan kepada para pedagang. Sebagai perusahaan swasta PT.Nolimax jaya ingin mendapatkan keuntungan dalam usahanya sehingga harga jual dan sewa yang ditawarkan kepada pedagang menjadi lebih mahal dan sulit dijangkau oleh pedagang bermodal kecil.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- AP.Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Efendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Yogyakarta: Rajawali Press, 1986

Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2010.

Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2007.

Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Jakarta : Rineka Cipta, 1995.

Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1990.

#### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara republic Indonesia Nomor 2013)