



## Kedudukan Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Atas Hak Milik Yang Haknya Dilakukan Pembatalan Administratif

Muhammad Maulana Yusuf<sup>1\*</sup>, Erlina<sup>2</sup>

Universitas Lambung Mangkurat, Indonesia<sup>1,2</sup>

Email Korespondensi: [mohammadmaulanayusuf777@gmail.com](mailto:mohammadmaulanayusuf777@gmail.com)

Article received: 01 Agustus 2025, Review process: 16 Agustus 2025

Article Accepted: 23 September 2025, Article published: 11 Oktober 2025

### ABSTRACT

The development of Indonesian land law continues to evolve in response to the growing need for legal certainty, justice, and the protection of civil rights. One of the critical issues is the establishment of Building Use Rights (HGB) or Right of Use (HP) over freehold land, which has generated differing interpretations between the Basic Agrarian Law (UUPA) and Government Regulation No. 18 of 2021. This discrepancy not only creates ambiguity regarding the moment the rights are established but also opens the door for administrative cancellation by the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN) without judicial proceedings. This study aims to analyze the legal status of the deed granting HGB or HP following the administrative cancellation of rights and its implications for the protection of civil rights. The research adopts a normative juridical approach by examining legislation, legal principles, legal theories, and relevant doctrines. The findings reveal a vertical inconsistency between the UUPA, Civil Code, and Government Regulation No. 18 of 2021, leading to legal uncertainty, potential abuse of authority, and losses for rights holders.

**Keywords:** Building Use Rights, Right of Use, Administrative Cancellation

### ABSTRAK

Perkembangan hukum pertanahan Indonesia terus mengalami dinamika seiring dengan kebutuhan akan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak keperdataan. Salah satu isu penting adalah lahirnya Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) atas tanah hak milik yang menimbulkan perbedaan tafsir antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Perbedaan ini tidak hanya menciptakan ketidakjelasan tentang saat lahirnya hak, tetapi juga membuka peluang bagi kwenangan pembatalan administratif oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) tanpa melalui mekanisme peradilan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum akta pemberian HGB atau HP setelah pembatalan hak oleh pejabat tata usaha negara dan implikasinya terhadap perlindungan hak keperdataan. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, asas hukum, teori hukum, dan doktrin yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan adanya inkonsistensi vertikal antara UUPA, KUHPerdata, dan PP Nomor 18 Tahun 2021 yang berdampak pada ketidakpastian hukum, potensi penyalahgunaan kwenangan, serta kerugian bagi pemegang hak.

**Kata Kunci:** Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Pembatalan Administratif

## PENDAHULUAN

Perkembangan hukum agraria di Indonesia berakar dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi dasar bagi seluruh regulasi pertanahan. Pasal 19 UUPA menegaskan pentingnya penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai upaya untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah bagi seluruh warga negara. Melalui pendaftaran tanah, pemerintah berperan aktif dalam menciptakan kejelasan status kepemilikan, batas-batas bidang tanah, serta hak-hak yang melekat padanya. Hal ini sejalan dengan prinsip negara hukum (*rule of law*), di mana setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepastian hukum dalam bidang pertanahan bukan hanya menjadi instrumen administrasi, tetapi juga fondasi bagi kepastian investasi, pengembangan ekonomi, dan perlindungan hak keperdataan (Ellickson, 2021).

Perjalanan regulasi pertanahan menunjukkan bahwa dinamika sosial-ekonomi menuntut adanya pembaruan hukum yang adaptif terhadap kebutuhan masyarakat. Sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah hingga PP Nomor 24 Tahun 1997, berbagai penyempurnaan dilakukan untuk memperjelas prosedur, asas, dan tujuan pendaftaran tanah. Tujuan utamanya tidak hanya untuk memberikan kepastian hukum, tetapi juga menyediakan informasi yang komprehensif mengenai data fisik dan yuridis tanah. Pada tahun 2021, pemerintah menerbitkan PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah sebagai bentuk pembaruan yang menyesuaikan dengan ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja. Peraturan ini memperluas ruang lingkup pengaturan, termasuk pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) di atas tanah hak milik, yang secara prinsip diberikan melalui perjanjian antara pemilik tanah dan penerima hak melalui akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (Rachman et al., 2022).

Namun demikian, munculnya PP Nomor 18 Tahun 2021 justru memunculkan problematika hukum yang kompleks. Salah satu persoalan krusial adalah perbedaan penentuan saat lahirnya HGB atau HP atas hak milik. UUPA menyatakan bahwa hak tersebut lahir sejak penandatanganan akta pemberian hak oleh PPAT, sedangkan PP Nomor 18 Tahun 2021 menetapkan bahwa hak lahir sejak didaftarkan oleh Kantor Pertanahan. Perbedaan ini tidak hanya menimbulkan ketidakjelasan hukum, tetapi juga berdampak pada kewenangan pembatalan hak. Ketika hak dianggap lahir melalui administrasi, maka pejabat tata usaha negara berpotensi membantalkan hak tersebut secara sepihak. Hal ini bertentangan dengan asas *pacta sunt servanda* sebagaimana tercantum dalam Pasal 1338 KUHPerdata yang menyatakan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak (Van der Walt & Pienaar, 2020).

Persoalan lain yang tidak kalah penting adalah pemberian kewenangan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) untuk membantalkan HGB atau HP atas hak milik apabila syarat perjanjian tidak terpenuhi, sebagaimana diatur dalam Pasal 46 huruf b angka 2

dan Pasal 61 huruf b angka 2 PP Nomor 18 Tahun 2021. Ketentuan ini mengaburkan prinsip hukum keperdataan karena membatalkan perjanjian seharusnya menjadi kewenangan para pihak yang terlibat atau melalui putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ketidaksesuaian antara PP tersebut dengan UUPA dan KUHPerdata mengindikasikan adanya *vertical inconsistency* yang berpotensi melemahkan prinsip kepastian hukum dan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh otoritas administratif (Cotula, 2022).

Selain itu, Pasal 47 dan Pasal 62 PP Nomor 18 Tahun 2021 tidak mengatur secara eksplisit kedudukan akta pemberian HGB atau HP setelah hak tersebut dibatalkan sebelum jangka waktunya berakhir. Kekosongan hukum ini menimbulkan ambiguitas mengenai apakah pembatalan hak otomatis membatalkan perjanjian atau hanya menghapus hak yang melekat tanpa menghilangkan validitas akta. Dalam praktiknya, kekosongan norma ini berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum, sengketa keperdataan, dan kerugian bagi pemegang hak. Kondisi tersebut memperlihatkan perlunya harmonisasi hukum antara UUPA, KUHPerdata, dan peraturan pelaksanaannya agar tercipta kejelasan dan kepastian hukum dalam sistem pertanahan nasional (Zimmermann, 2021).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum Akta Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) atas hak milik dalam konteks pembatalan administratif oleh Menteri ATR/BPN, menilai inkonsistensi antara UUPA, KUHPerdata, dan PP Nomor 18 Tahun 2021, serta merumuskan implikasi hukumnya terhadap perlindungan hak keperdataan. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum pertanahan nasional serta memperkuat prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak-hak warga negara.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang berfokus pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, teori hukum, dan doktrin yang relevan sebagai dasar kajian. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang diteliti berkaitan erat dengan norma hukum yang mengatur tentang lahirnya, pembatalan, dan kedudukan hak atas tanah, khususnya Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) atas tanah hak milik. Sumber data utama berasal dari bahan hukum primer berupa undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan menteri, serta bahan hukum sekunder seperti literatur akademik, jurnal hukum, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Seluruh data dianalisis secara kualitatif melalui proses interpretasi hukum, penalaran deduktif, dan komparasi norma untuk mengidentifikasi inkonsistensi vertikal, kekosongan hukum, serta implikasi yuridisnya terhadap perlindungan hak keperdataan. Pendekatan ini memungkinkan penelitian menghasilkan argumentasi hukum yang sistematis dan mendalam guna merumuskan solusi normatif bagi permasalahan pertanahan di Indonesia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

*Sinkronisasi Hukum Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah Terkait Penerbitan Dan Pembatalan Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Atas Hak Milik*

a. *Mekanisme Perolehan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Hak Milik*

1. Mekanisme Perolehan Hak Guna Bangunan Atas Hak Milik

Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan salah satu bentuk hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). HGB memberikan kewenangan kepada seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu tertentu, yakni paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang hingga 20 tahun, serta dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. HGB hanya dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, dan umumnya digunakan untuk kepentingan usaha nonpertanian, seperti perumahan, perkantoran, industri, pergudangan, perhotelan, serta sarana penunjang lain sebagaimana diatur dalam Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021. Namun, terdapat perbedaan mendasar mengenai saat lahirnya hak guna bangunan. UUPA (Pasal 37 huruf b) menegaskan bahwa hak guna bangunan lahir atau terjadi sejak ditandatanganinya akta pemberian haknya yang dibuat PPAT, sedangkan PP No. 18 Tahun 2021 (Pasal 39 ayat 2) menentukan hak tersebut lahir atau terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Perbedaan ini menimbulkan potensi konflik norma dan ketidakpastian hukum.

Dalam ketentuan pasal 120 ayat 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 953, Pembebanan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat oleh pemegang Hak Milik atau penerima Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dengan melampirkan:

- 1) Surat permohonan pendaftaran Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik;
- 2) Sertifikat Hak Milik yang dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai;
- 3) Akta PPAT yang bersangkutan;
- 4) Identitas penerima Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai;
- 5) Surat kuasa tertulis dari pemohon, apabila permohonan tersebut diajukan oleh orang lain;

- 
- 6) Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan;
  - 7) Bukti pelunasan pembayaran PPh.

Selanjutnya Atas kesepakatan antara pemegang hak guna bangunan dengan pemegang hak milik, hak guna bangunan di atas Tanah hak milik dapat diperbarui dengan pemberian hak guna bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 40 ayat 3 PP No 18 Tahun 2021. Untuk Permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna bangunan dapat diajukan setelah tanahnya sudah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan, dengan ketentuan Permohonan pembaruan hak guna bangunan diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Hal tersebut diatur dalam ketentuan pasal 41 ayat 1, ayat 2 dan ayat 5 PP 18 Tahun 2021.

## 2. Mekanisme Perolehan Hak Pakai Atas Hak Milik

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, hak pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang diberikan berdasarkan keputusan pejabat berwenang atau perjanjian dengan pemilik tanah, sepanjang tidak bertentangan dengan hukum dan tidak bersifat sewa-menyeWA. Hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu atau selama tanah digunakan, baik dengan cuma-cuma maupun dengan pembayaran, namun tidak boleh disertai syarat yang bersifat pemerasan. Berdasarkan Pasal 49 ayat (2) jo Pasal 51 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 serta Pasal 111 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, tanah hak milik dapat dibebani hak pakai dengan jangka waktu tertentu, paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun, dan diperbarui 30 tahun. Hak pakai dapat dimiliki oleh WNI, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia, serta badan keagamaan dan sosial. Namun, terdapat perbedaan mendasar mengenai saat lahirnya hak pakai. UUPA (Pasal 43 ayat 2) menegaskan bahwa hak pakai lahir atau terjadi sejak ditandatanganinya akta pemberian haknya yang dibuat PPAT, sedangkan PP No. 18 Tahun 2021 (Pasal 54 ayat 2) menentukan hak tersebut lahir atau terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Perbedaan ini menimbulkan potensi konflik norma dan ketidakpastian hukum. Dalam ketentuan pasal 120 ayat 1 PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997, Pembebanan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat oleh pemegang Hak Milik atau penerima Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dengan melampirkan:

- a) Surat permohonan pendaftaran Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik;
- b) Sertifikat Hak Milik yang dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai;

- c) Akta PPAT yang bersangkutan;
- d) Identitas penerima Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai;
- e) Surat kuasa tertulis dari pemohon, apabila permohonan tersebut diajukan oleh orang lain;
- f) Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan;
- g) Bukti pelunasan pembayaran PPh.

Atas kesepakatan antara pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik, hak pakai di atas Tanah hak milik dapat diperbarui dengan pemberian hak pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 124 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, Permohonan perpanjangan jangka waktu hak pakai dapat diajukan setelah tanahnya sudah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu hak pakai. Permohonan pembaruan hak pakai diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu hak pakai dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan, sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 56 ayat 1, ayat 2, dan ayat 4 PP No.18 Tahun 2021.

**b. *Mekanisme Pembatalan Administratif Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Atas Hak Milik***

Pembatalan administratif Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai atas Hak Milik dapat dilakukan oleh Menteri ATR/BPN sebelum jangka waktunya berakhir, apabila pemegang hak tidak memenuhi syarat atau kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 46 huruf b angka 2 dan Pasal 61 huruf b angka 2 PP No. 18 Tahun 2021. Dalam penelitian ini fokus pembahasan diarahkan pada mekanisme pembatalan administratif hak guna bangunan/hak pakai atas hak milik yang dilakukan oleh Menteri ATR/BPN, bukan alasan pembatalan administratif dikarenakan hal lainnya. Mekanisme pembatalan hak ini diatur lebih lanjut dalam Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Menurut Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18 Tahun 2021, pembatalan karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu 5 tahun sejak terbitnya sertifikat, baik untuk hak yang pertama kali diterbitkan maupun yang telah dialihkan tetapi tanpa iktikad baik. Apabila melampaui 5 tahun, pembatalan hanya dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan.

Pengajuan pembatalan dapat dilakukan oleh individu, kelompok masyarakat, badan hukum, instansi pemerintah, maupun unit teknis Kementerian. Pengaduan disampaikan melalui loket penerimaan, secara daring, atau secara lisan dengan melampirkan dokumen identitas dan bukti kepemilikan tanah sesuai ketentuan Pasal 3 Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Pengaduan yang lengkap akan dicatat, diverifikasi, dan dikaji untuk menentukan apakah termasuk kasus pertanahan yang menjadi kewenangan Kementerian. Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 mengklasifikasikan kasus dalam tiga kategori, yakni kasus berat (kompleks dan berpotensi menimbulkan gejolak), kasus sedang (dapat

diselesaikan secara hukum dan administrasi tanpa menimbulkan gejolak), serta kasus ringan (sifatnya teknis administratif). Penanganan kasus dilakukan melalui beberapa tahapan antara lain pengaduan, pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi (jika diperlukan), gelar akhir, dan penyelesaian kasus serta keputusan pembatalan. Tahap gelar akhir merupakan forum evaluasi menyeluruh yang menghasilkan kesimpulan serta rekomendasi penyelesaian kasus dalam bentuk Berita Acara Gelar Akhir. Rekomendasi tersebut menjadi dasar bagi Menteri, Kepala Kantor Wilayah, atau Kepala Kantor Pertanahan dalam mengeluarkan keputusan. Tahap akhir dari keseluruhan mekanisme ini adalah diterbitkannya Keputusan Pembatalan Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Hak Milik oleh pejabat yang berwenang, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020.

Selain itu dalam pengajuan pengaduan pembatalan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik, terdapat persyaratan dokumen yang berbeda sesuai dengan subjek pengadu. Untuk pengadu perorangan, dokumen yang harus dilampirkan berupa fotokopi identitas diri atau surat kuasa beserta fotokopi identitas pemberi dan penerima kuasa jika diwakilkan, ditambah dengan data pendukung seperti bukti kepemilikan atau penguasaan tanah, dokumen terkait tanah objek sengketa, serta uraian singkat kronologis kasus. Bagi badan hukum, dokumen yang wajib disertakan meliputi fotokopi akta pendirian atau perubahan terakhir, surat kuasa dari direksi, dan fotokopi identitas pihak pemberi maupun penerima kuasa apabila dikuasakan. Untuk kelompok masyarakat, persyaratan meliputi fotokopi identitas seluruh anggota kelompok, disertai surat kuasa kolektif dengan melampirkan fotokopi identitas penerima kuasa. Pada instansi pemerintah, dokumen yang harus dilampirkan adalah fotokopi identitas diri pejabat atau pegawai yang bersangkutan beserta surat tugas atau surat kuasa resmi dari instansi. Sementara itu, untuk Kementerian, Kantor Wilayah, maupun Kantor Pertanahan, pengaduan harus dilengkapi dengan surat laporan yang ditandatangani oleh pimpinan unit kerja atau satuan kerja terkait.

c. *Analisis Sinkronisasi Hukum Terhadap Penerbitan HGB/HP Atas Hak Milik Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah*

Mengenai terbitnya hak atas tanah juga tidak lepas dari sistem pendaftaran tanah dan sistem publisitas pendaftaran tanah, hal dasar yang patut kita ketahui terlebih dahulu ialah apa itu pendaftaran tanah dan apa gunanya pendaftaran tanah? pendaftaran tanah merupakan pendokumentasian sebuah realita yang dapat menjadi fakta tentang kepemilikan orang atas tanah yang dimilikinya pendokumentasian tersebut mencakup peristiwa-peristiwa berkaitan dengan kepemilikan orang atas sebidang tanah, yang dapat dilihat orang dan sebagai alat pembuktian sebuah kepemilikan.(Lestario & Erlina, 2022) Tujuan pendaftaran tanah pada dasarnya adalah untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum atas hak atas tanah, baik bagi pemegang hak maupun pihak lain yang memperoleh tanah dengan itikad baik. Pendaftaran tanah juga

berfungsi sebagai alat bukti yang sah mengenai status dan kepemilikan tanah, sehingga memberikan kepastian hukum yang bersifat *recht ka-daster* kepada hak seseorang, maupun untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik.(Lestario & Erlina, 2022)

Dalam konteks hukum agraria, pengaturan pemanfaatan tanah erat kaitannya dengan kehidupan sosial-ekonomi, sehingga partisipasi publik sangat diperlukan sejak tahap perumusan hingga pengesahan peraturan perundang-undangan. Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 lahir berdasarkan UUCK dan tidak mencantumkan UUPA sebagai dasar pertimbangan, secara materiil ketentuan di dalamnya tetap harus berpedoman pada asas-asas hukum UUPA. Hal ini karena UUPA sebagai *lex specialis* tetap berlaku dan tidak dapat dikesampingkan oleh UUCK yang bersifat *lex generalis*, sehingga setiap ketentuan dalam PP No. 18 Tahun 2021 wajib sejalan dengan prinsip-prinsip UUPA. Dalam hal perolehan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah, mekanismenya diatur dalam UUPA, PP No. 18 Tahun 2021, dan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, yang menegaskan bahwa pemberian hak tersebut harus dilakukan melalui perjanjian atau akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah antara pemegang hak milik dengan penerima hak. (Maufiroh dkk., 2021)

**Tabel 1. Perbandingan Lahirnya Hak dalam UUPA dan PP No. 18 Tahun 2021**

UUPA	PP No. 18 Tahun 2021
1. Pasal 37 huruf b: Hak guna bangunan terjadi mengenai tanah milik karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah dan yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.	1. Pasal 39 ayat (2): Hak guna bangunan di atas Tanah Negara, di atas Tanah Pengelolaan, atau di atas Tanah milik terjadi sejak didaftar di Kantor Pertanahan.
2. Pasal 43 ayat (2): Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.	2. Pasal 54 ayat (2): Hak pakai di atas Tanah Negara, atas Tanah Hak Pengelolaan, atau atas Tanah hak milik terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan.

Merujuk pada Pasal 1233 KUHPertanahan menyebutkan bahwa perikatan dapat lahir dari perjanjian atau dari undang-undang. Perikatan yang lahir dari perjanjian bersumber pada kesepakatan para pihak, sehingga hak dan kewajiban ditentukan oleh isi perjanjian yang mengikat sebagaimana Pasal 1313 dan Pasal 1338 KUHPertanahan. Dalam hal ini berlaku asas kebebasan berkontrak, kewajiban timbal balik, mekanisme perubahan, serta penyelesaian sengketa melalui kesepakatan atau pengadilan. Sebaliknya, perikatan yang lahir karena undang-undang timbul secara otomatis tanpa adanya persetujuan para pihak, bersifat

---

memaksa, tidak mengenal kebebasan berkontrak, serta pelanggarannya dapat berimplikasi pada sanksi hukum. (Dyana dkk., 2024)

Dalam konteks Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) di atas Hak Milik, terdapat kontradiksi pengaturan antara UUPA dengan PP No. 18 Tahun 2021. UUPA, melalui Pasal 37 huruf b dan Pasal 43 ayat 2, menegaskan bahwa HGB/HP lahir sejak penandatanganan Akta Pemberian Haknya yang dibuat oleh PPAT. Sebaliknya, Pasal 39 ayat 2 dan Pasal 54 ayat 2 PP No. 18 Tahun 2021 menyatakan hak tersebut baru lahir atau terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Perbedaan ini menimbulkan implikasi hukum serius, karena jika mengikuti PP No. 18 Tahun 2021, Menteri ATR/BPN dapat membatalkan HGB/HP melalui keputusan administratif tanpa putusan pengadilan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 1266 jo. Pasal 1338 KUHPerdata yang mengatur bahwa pembatalan perjanjian hanya dapat dilakukan melalui kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan yang *inkracht*.

Pertentangan hukum tersebut berpotensi menghilangkan kepastian hukum, membuka ruang *abuse of power*, serta melemahkan perlindungan hak-hak keperdataan warga negara. Menurut teori hierarki norma Hans Kelsen dan asas *lex superior derogat legi inferiori*, PP No. 18 Tahun 2021 tidak boleh bertentangan dengan UUPA maupun KUHPerdata yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Dengan demikian, lahirnya HGB/HP seharusnya ditentukan sejak penandatanganan akta yang dibuat oleh PPAT, sedangkan didaftar oleh Kantor Pertanahan hanya berfungsi sebagai administrasi negara untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum.

**d. Analisis Sinkronisasi Hukum Terhadap Pembatalan HGB/HP Atas Hak Milik Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah**

Pertentangan hukum merupakan hal yang wajar terjadi ketika terdapat benturan norma, di mana norma yang lebih tinggi dapat menderogasi norma yang lebih rendah. (Maufiroh dkk., 2021) Prinsip ini ditegaskan dalam asas *lex superior derogat legi inferiori*, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) tentang hierarki peraturan perundang-undangan, perundang-undangan terdiri atas: 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden; 6) Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. (amir & Nursal, 2022) Dalam konteks hukum pertanahan, perlindungan hak atas tanah didasarkan pada asas legalitas, kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hukum. Salah satu bentuk hak yang diatur dalam UUPA adalah Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP), yang dapat diberikan di atas tanah hak milik melalui kesepakatan para pihak dalam akta yang dibuat oleh PPAT. Berdasarkan Pasal 37 huruf b dan Pasal 43 ayat (2) UUPA, HGB dan HP atas tanah hak milik lahir atau terjadi sejak ditandatanganinya akta pemberian hak tersebut.

Namun, ketentuan ini berbeda dengan Pasal 39 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 yang mensyaratkan didaftar oleh kantor pertanahan sebagai saat terjadi atau lahirnya hak. Pertentangan ini menunjukkan berlakunya asas *lex superior derogat legi inferiori*, sehingga ketentuan dalam UUPA harus diutamakan. Dengan demikian, akta pemberian hak yang dibuat oleh PPAT merupakan sumber lahirnya HGB atau HP atas hak milik. Namun, ketentuan Pasal 46 huruf b angka 2 dan Pasal 61 huruf b angka 2 PP No. 18 Tahun 2021 memberi kewenangan kepada Menteri ATR/BPN untuk membatalkan HGB atau HP atas hak milik sebelum berakhirnya jangka waktu. Hal ini menimbulkan kontradiksi, sebab hak tersebut lahir dari perjanjian, maka hak dan perjanjian tersebut adalah satu kesatuan hukum yang utuh yang tidak dapat dipisahkan, sehingga yang berwenang membatalkan seharusnya adalah para pihak atau melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, bukan pejabat tata usaha negara.

Pasal 46 huruf b angka 2 dan Pasal 61 huruf b angka 2 PP No. 18 Tahun 2021 memberikan kewenangan kepada Menteri ATR/BPN untuk membatalkan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) atas tanah hak milik serta menilai terpenuhinya syarat atau kewajiban dalam perjanjian. Padahal, menurut ketentuan Pasal 1338 jo. Pasal 1266 KUHPerdata, berakhirnya perjanjian hanya dapat dilakukan melalui kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Dengan demikian, pembatalan sepihak oleh Menteri ATR/BPN bertentangan dengan asas *pacta sunt servanda* yang menegaskan bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak dan wajib dihormati pihak ketiga. Selain itu, Pasal 37 huruf b dan Pasal 43 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa HGB dan HP atas tanah hak milik lahir sejak dibuatnya akta pemberian hak oleh PPAT. Hal ini menimbulkan pertentangan dengan ketentuan dalam PP No. 18 Tahun 2021 yang membuka ruang pembatalan secara administratif. Akibatnya, timbul dualisme penyelesaian sengketa antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri, sehingga menciptakan ketidakpastian hukum serta mengurangi perlindungan hak atas tanah bagi pemegang hak.

### ***Kedudukan Akta Pemberian HGB/HP Atas Hak Milik Setelah Pembatalan Sertifikat HGB/HP Atas Hak Milik Oleh Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)***

#### **a. *Analisis Kedudukan Hukum Akta Pemberian HGB/HP Atas Hak Milik Setelah Pembatalan Sertifikat HGB/HP Atas Hak Milik Oleh Menteri (ATR/BPN)***

Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pemerintah menetapkan UUPA Tahun 1960 yang antara lain mengatur kewajiban pendaftaran tanah sebagaimana Pasal 19 ayat (1) guna menjamin kepastian hukum. Dalam konteks hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai (HP) atas tanah hak milik, mekanisme perolehan dan pembatalannya diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021 serta peraturan menteri terkait. Perolehan hak tersebut harus diawali dengan pembuatan Akta Pemberian Hak oleh PPAT, yang menjadi dasar lahirnya hak

sekaligus syarat penerbitan sertifikat. Namun, ketentuan Pasal 47 dan Pasal 62 PP No. 18 Tahun 2021 membuka ruang pembatalan oleh Menteri ATR/BPN tanpa mengatur kedudukan akta setelah pembatalan, sehingga menimbulkan kekosongan hukum. Terdapat pertentangan norma dalam PP No. 18 Tahun 2021, khususnya Pasal 39 ayat (2), Pasal 54 ayat (2), Pasal 46 huruf b angka 2, dan Pasal 61 huruf b angka 2 yang tidak selaras dengan Pasal 37 huruf b dan Pasal 43 ayat (2) UUPA serta Pasal 1338 jo. Pasal 1266 KUHPerdata. Berdasarkan atas *lex superior derogat legi inferiori* dan teori hierarki norma Hans Kelsen, ketentuan UUPA dan KUHPerdata yang berkedudukan lebih tinggi harus didahulukan. Dengan demikian, pembatalan HGB/HP oleh Menteri ATR/BPN tanpa kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan inkracht tidak sah secara hukum dan bertentangan dengan asas *pacta sunt servanda*.

HGB dan HP atas hak milik sejatinya lahir dari perjanjian yang dituangkan dalam akta otentik PPAT, sehingga hak dan perjanjian merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Apabila ingin dilakukan pembatalan, maka yang harus diperhatikan adalah isi perjanjian sesuai mekanisme dalam KUHPerdata. Oleh sebab itu, keputusan administratif yang membatalkan hak tanpa melibatkan kesepakatan para pihak maupun proses peradilan tidak hanya melanggar asas hukum perjanjian, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, penyalahgunaan wewenang, dan kerugian bagi pemegang hak. Kekosongan hukum yang ditimbulkan oleh Pasal 47 dan Pasal 62 PP No. 18 Tahun 2021 mempertegas perlunya perbaikan regulasi untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Sejalan dengan teori kepastian hukum Jan Michiel Otto, aturan harus jelas, konsisten, dan diterapkan secara taat oleh pemerintah. Dengan demikian, kedudukan akta pemberian HGB/HP atas hak milik tetap sah dan mengikat meskipun terjadi pembatalan sertifikat secara administratif. Hukum pertanahan tidak boleh semata-mata mengejar efisiensi administratif, melainkan harus menjunjung tinggi keadilan, kepastian, dan perlindungan hak-hak keperdataan warga negara.

**b. Upaya Hukum bagi Pemegang Sertifikat HGB/HP atas Hak Milik yang Dibatalkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)**

Perlindungan hukum menjadi aspek penting karena masyarakat sangat bergantung pada keputusan pemerintah. Ketidaksetaraan hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat kerap menimbulkan kerugian bagi pihak yang lemah, sehingga diperlukan jaminan kepastian hukum. Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah upaya mengorganisir kepentingan agar tidak saling berbenturan melalui pembatasan yang terukur. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi vertikal (melawan tindakan pemerintah) dan horizontal (melawan gangguan antarindividu), serta bersifat preventif (pencegahan sengketa) maupun represif (penyelesaian sengketa). Dalam konteks hukum pertanahan, Boedi Harsono menegaskan bahwa UUPA tidak dimaksudkan membatasi kebebasan pemilik tanah, tetapi justru memperkuat kedudukan mereka melalui perangkat hukum dan pendaftaran tanah. Hukum pertanahan nasional

memberikan perlindungan terhadap pemegang hak, baik dari gangguan individu lain maupun intervensi pemerintah tanpa dasar hukum. Oleh karena itu, jika tanah digunakan untuk pembangunan, pengambilannya wajib didahului musyawarah sebagai bentuk penghormatan terhadap hak individu.

Akta Pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) atas Hak Milik merupakan alat bukti autentik lahirnya perjanjian pemberian hak, yang kemudian menjadi dasar pendaftaran tanah untuk memperoleh sertifikat. Sertifikat berfungsi sebagai alat bukti kuat kepemilikan sekaligus menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Namun, tindakan Menteri ATR/BPN yang membantalkan hak atas tanah sebelum berakhirnya jangka waktu tanpa persetujuan para pihak atau putusan pengadilan inkrahrt menimbulkan persoalan hukum, karena bertentangan dengan asas perjanjian dan asas pertanahan. Untuk melindungi kepentingan pemegang hak, tersedia berbagai upaya hukum, antara lain: (1) gugatan ke PTUN untuk membantalkan keputusan administratif Menteri ATR/BPN; (2) gugatan ke Pengadilan Negeri atas dasar wanprestasi atau perbuatan melawan hukum; (3) gugatan wanprestasi jika salah satu pihak melanggar isi perjanjian; (4) gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata untuk menuntut ganti rugi atas pembatalan hak yang melanggar hubungan keperdataan; (5) permohonan administratif berupa keberatan atau peninjauan ulang kepada Menteri ATR/BPN berdasarkan asas contrarius actus; dan (6) uji materiil ke Mahkamah Agung jika ketentuan PP No. 18 Tahun 2021 dianggap bertentangan dengan UUPA atau KUHPerdata. Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap pemegang HGB/HP atas Hak Milik harus menempatkan akta sebagai sumber lahirnya hak, menjaga keselarasan antara UUPA, KUHPerdata, dan peraturan pelaksanaanya, serta membuka ruang perlawanan hukum apabila terjadi tindakan pemerintah yang bertentangan dengan asas kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak-hak keperdataan warga negara

## SIMPULAN

Mekanisme perolehan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai atas Hak Milik pada dasarnya diberikan melalui perjanjian atau akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Namun, dalam praktiknya pembatalan hak tersebut dilakukan melalui Surat Keputusan Menteri ATR/BPN sebagai keputusan pejabat tata usaha negara. Hal ini menimbulkan pertentangan hukum antara ketentuan dalam PP No. 18 Tahun 2021 (Pasal 39 ayat 2, Pasal 54 ayat 2, Pasal 46 huruf b angka 2, dan Pasal 61 huruf b angka 2) dengan UUPA (Pasal 37 huruf b dan Pasal 43 ayat 2) serta KUHPerdata (Pasal 1266 jo. Pasal 1338). Karena terdapat pertentangan, maka ketentuan dalam PP tersebut harus dikesampingkan, sehingga lahirnya hak guna bangunan atau hak pakai atas hak milik dianggap terjadi sejak dibuatnya akta pemberian hak, yang bersumber dari perjanjian privat. Dengan demikian, pembatalannya hanya dapat dilakukan melalui kesepakatan para pihak atau putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Kedudukan Akta Pemberian HGB atau Hak Pakai atas Hak Milik tidak hanya sebatas sebagai

alat bukti administratif pendaftaran, tetapi juga sebagai bukti sah perbuatan hukum yang melahirkan hak. Oleh karena itu, jika Menteri ATR/BPN membatalkan hak tersebut sebelum jangka waktunya berakhir, akta tetap sah secara hukum karena pembatalan demikian bertentangan dengan asas hukum dalam UUPA dan KUHPerdata. Para pihak yang dirugikan atas pembatalan tersebut memiliki beberapa upaya hukum, antara lain: menggugat ke PTUN, mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri baik berupa wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum, mengajukan permohonan pembatalan atau peninjauan ulang keputusan administratif, serta melakukan uji materiil ke Mahkamah Agung.

## DAFTAR RUJUKAN

- Amir, I., & Nursal, M. (2022). *Kumpulan Asas Hukum* (hlm. 49). Kencana.
- Dyana, J. S., Davita, S. A. M., Rochadi, R. A., & Surahmad. (2024). Analisis Perbedaan Perikatan Yang Lahir Demi Undang Undang & Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian. *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 1, 224.
- Gayo, M. F., & Sugiyono, H. (2021). Penerapan Asas Pacta Sunt Servanda Dalam Perjanjian Sewa Menyewa Ruang Usaha. *Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, Volume 8 Nomor 3, 246.
- Hajati, S., & dkk. (2022). *Politik Hukum Pertanahan Indonesia* (hlm. 305–306). Kencana.
- Lestario, A., & Erlina. (2022). Sistem Pendaftaran Tanah yang memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak atas Tanah di Indonesia. *Notary Law Journal*, Volume 1(Issue 1), 4–5.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum* (hlm. 24). Kencana Prenada Media Grup.
- Maufiroh, P., Rachman, B. R., & Purnaningrum, E. (2021). Kajian Hukum Terhadap Inkonsistensi Vertikal Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. *Jurnal Education and development*, Volume 9 Nomor 4, 195.
- Maufiroh, P., Rachman, B. R., & Purnaningrum, E. (2021). Kajian Hukum Terhadap Inkonsistensi Vertikal Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. *Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan*, Volume 9 Nomor 4, 193–194.
- Syamsiah, D., Bao, R. M. B., & Yuliana, N. F. (2023). Dasar Penerapan Asas Pacta Suntser Vanda Dalam Perjanjian. *Jurnal Das Sollen*, Volume 9 Nomor, 842–843.
- Usfunan, V. (2020). Pengaturan Tentang Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang. *Jurnal Kertha Semaya*, Volume 8 Nomor 8, 1195.