

Kedudukan Hukum PT Maspion Dalam Sengketa Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di Atas Hak Pengelolaan (HPL) (Kasus Surabaya): Perspektif Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak

The Legal Standing of PT Maspion in The Dispute Over the Extension of Building Use Rights on Management Rights (Surabaya Case): A Perspective of Legal Certainty and The Protection of Rights

Salwa Rabiah¹, Revania Fedira², Nastiti Respati Sedyo³, Dwi Desi Yayi Tarina⁴

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

e-mail: 2210611297@mahasiswa.upnvj.ac.id ; 2210611417@mahasiswa.upnvj.ac.id ;
2210611182@mahasiswa.upnvj.ac.id ; dwidisiyayitarina@upnvj.ac.id

Abstract: *This study examines the legal status of Building Use Rights (HGB) over Management Rights (HPL) and its implications for legal certainty in Indonesia's agrarian system through the case analysis of PT Maspion vs. Surabaya City Government. HGB over HPL is a derivative right dependent on the HPL holder's authority but remains an independent right with economic value. The differing rulings between the Administrative Court and the Supreme Court reveal inconsistencies in legal interpretation, creating uncertainty for rights holders. Therefore, clearer and more comprehensive regulations on the extension mechanism of HGB over HPL are needed to ensure legal protection, fairness, and investment stability in land law.*

Abstract: Penelitian ini membahas kedudukan hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) serta implikasinya terhadap kepastian hukum dalam praktik agraria di Indonesia melalui analisis kasus PT Maspion melawan Pemerintah Kota Surabaya. HGB di atas HPL merupakan hak derivatif yang bergantung pada kewenangan pemegang HPL, namun tetap memiliki kedudukan mandiri dan nilai ekonomis. Putusan yang berbeda antara PTUN dan Mahkamah Agung dalam perkara ini menunjukkan adanya ketidakselarasan interpretasi hukum yang mengakibatkan ketidakpastian bagi pemegang hak. Oleh karena itu, diperlukan regulasi yang lebih tegas dan komprehensif mengenai mekanisme perpanjangan HGB di atas HPL untuk menjamin perlindungan hukum, keadilan, dan stabilitas investasi di bidang pertanahan.



<https://doi.org/10.5281/zenodo.17542915>

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu aset vital yang memiliki peran besar dalam kehidupan masyarakat, baik sebagai ruang tempat tinggal maupun sebagai sumber daya ekonomi.¹ Dengan alasan tersebut, negara menempatkan pengaturan hak atas tanah sebagai bagian pokok dalam pembangunan hukum nasional melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960. Regulasi tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan kepastian hukum bagi setiap subjek hukum dalam pemanfaatan tanah. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan hak atas tanah sering kali memunculkan permasalahan ketika terdapat tumpang tindih kewenangan atau perbedaan kepentingan antara pemerintah dan pihak swasta. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem hukum agraria di Indonesia masih menghadapi tantangan serius dalam menjamin keseimbangan antara kepentingan publik dan perlindungan hak privat.

Hak Pengelolaan Tanah (HPL) merupakan kewenangan yang diberikan kepada masyarakat maupun badan hukum untuk melaksanakan sebagian fungsi penguasaan atas tanah yang berada di

¹ Alatas, M. H. N., Hafidz, M. R., & Said, M. F. (2025). Tindakan Pertanahan Nasional dalam Menerapkan Asas Mutakhir Untuk Mengurangi Potensi Timbulnya Sertifikat Ganda atas Tanah. *LEGAL DIALOGICA*, 1(1), 1-10.

bawah otoritas negara.² Hak ini pada prinsipnya dapat ditarik kembali atau dicabut apabila negara membutuhkan tanah tersebut guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Bagian dari tanah yang berada di bawah HPL dapat dimanfaatkan melalui mekanisme Perjanjian *Build, Operate, and Transfer* (BOT). Perjanjian BOT merupakan kesepakatan antara dua pihak, di mana satu pihak menyerahkan hak penggunaan tanahnya untuk pembangunan oleh pihak lain, sementara pihak penerima memiliki hak untuk mengoperasikan atau mengelola bangunan tersebut selama jangka waktu tertentu.³ Pihak-pihak yang dapat menjadi subjek Hak Pengelolaan meliputi instansi pemerintah, badan usaha milik negara maupun daerah (BUMN/BUMD), lembaga otoritas tertentu, serta badan hukum pemerintah lainnya yang diberi mandat oleh negara untuk mengelola tanah negara.⁴

Dalam praktik hukum agraria di Indonesia, Hak Guna Bangunan (HGB) yang berdiri di atas HPL membuat kedudukan HGB sangat bergantung pada eksistensi dan keputusan pemegang HPL.⁵ Ketergantungan ini menimbulkan masalah saat pihak pengelola atau pemegang kewenangan publik mengambil keputusan tidak memperpanjang HPL atau merevisi penggunaan tanah. Hal tersebut terjadi dalam kasus antara PT Maspion dengan Pemerintah Kota Surabaya.

Diketahui bahwa PT Maspion mengajukan perpanjangan HGB setelah masa berlakunya berakhir, tetapi Pemerintah Kota Surabaya menolak permohonan tersebut.⁶ PT Maspion kemudian menggugat Pemkot ke PTUN Surabaya dan majelis hakim PTUN mengabulkan gugatan tersebut dengan menilai bahwa penolakan wali kota tidak sah. Di sisi lain, Pemerintah Kota Surabaya juga menggugat PT Maspion melalui jalur perdata karena tidak mengembalikan tanah. Majelis Hakim Pengadilan Negeri serta Mahkamah Agung memenangkan Pemerintah Kota Surabaya. Perbedaan hasil kedua jalur hukum ini memperlihatkan adanya ketidakselarasan interpretasi hukum antara peradilan administrasi dan peradilan perdata.

Inkonsistensi putusan antara PTUN dan Mahkamah Agung menimbulkan ketidakpastian hukum yang signifikan. PTUN menekankan perlindungan hak administratif PT Maspion, sementara MA mengutamakan kewenangan Pemkot sebagai pemegang HPL dan kepentingan publik. Ketidakselarasan ini dapat memicu kebingungan bagi pihak swasta dan berpotensi menurunkan kepercayaan pada sistem peradilan, terutama bagi pelaku usaha yang membutuhkan kepastian hukum dalam investasi jangka panjang. Kasus sengketa PT Maspion menegaskan perlunya kepastian hukum dan perlindungan hak yang konsisten bagi pemegang HGB di atas HPL dalam sistem hukum agraria Indonesia

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah menggunakan metode yuridis normatif yang bersumber dari bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang relevan. Lalu, bahan hukum sekunder yakni literatur hukum terdahulu yang relevan dengan topik penelitian, lalu bahan hukum tersier yang bersumber dari kamus hukum, ensiklopedia hukum dan sumber-sumber lain.

² Zulfikar, M. D., Pujiwati, Y., & Wahjuni, S. (2022). Kedudukan Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional Dikaitkan Kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, 1(2), 229-245. <https://doi.org/10.23920/litra.v1i2.771>.

³ Putri, B. E., & Setyadji, S. (2024). Prinsip Hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di Atas Hak Pengelolaan (HPL) pada Tanah Hasil Reklamasi dalam Perspektif UUPA. *IBLAM Law Review*, 4(3), 34-47. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.415>.

⁴ Wirakusuma, D. L., & Setyadji, S. (2023). Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Pengelolaan Tanah Atas Dampak Pengadaan Tanah Oleh Negara. *Jurnal Sains Riset*, 13(2), 476-492. <https://doi.org/10.47647/jsr.v13i2.1622>.

⁵ Putri, B. E., & Setyadji, S. (2024). Prinsip Hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di Atas Hak Pengelolaan (HPL) pada Tanah Hasil Reklamasi dalam Perspektif UUPA. *IBLAM Law Review*, 4(3), 34-47. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.415>.

⁶ <https://jatim.bpk.go.id/dari-media/pemkot-surabaya-ambil-langkah-hukum-untuk-pertahankan-aset-jalan-pemuda-17/>, diakses pada 23 September 2025 pukul 20.00 WIB.

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*) dengan berfokus pada studi literatur hukum mengenai kasus terkait dengan menggunakan analisis peraturan yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum HGB di atas HPL dari Perspektif Yuridis

Kepastian hukum dalam bidang pertanahan mencakup jaminan terhadap kejelasan siapa subjek pemegang hak baik perseorangan maupun badan hukum serta kepastian mengenai objek hak berupa lokasi, batas, dan luas suatu bidang tanah. Dengan demikian, kepastian hukum tidak hanya menegaskan siapa yang berhak, tetapi juga di mana dan sejauh mana hak tersebut berlaku. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), terdapat beberapa jenis hak atas tanah yang bersifat primer, yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP).⁷ Hubungan antarhak tersebut tidak jarang menimbulkan pertautan yang kompleks, terutama ketika satu jenis hak berdiri di atas hak lainnya.

Kedudukan hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) merupakan salah satu isu kompleks dalam hukum pertanahan di Indonesia. Secara yuridis, hubungan antara kedua hak ini bukan sekadar tumpukan hak, melainkan hubungan hirarki yang unik di mana HGB merupakan hak derivatif yang lahir dari kewenangan Hak Pengelolaan. Memahami kedudukan ini krusial untuk mencegah sengketa dan memastikan kepastian hukum dalam penggunaan tanah, baik bagi pemegang HPL maupun pemegang HGB.

Hak pengelolaan telah dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah, yang berisi bahwa:

“Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain, berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.”⁸

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan manifestasi dari hak menguasai negara atas tanah, dengan sebagian kewenangan operasionalnya didelegasikan kepada entitas pemegang hak. Implikasi yuridis utama dari pelimpahan kewenangan ini adalah kemampuan Pemegang HPL untuk memberikan hak-hak turunan di atas tanahnya, seperti Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai, kepada pihak ketiga.

Hak Guna Bangunan (HGB) secara tegas dijelaskan dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

“Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.”

Mengenai keberlanjutannya, Hak Guna Bangunan (HGB) memiliki opsi perpanjangan selama jangka waktu maksimal 20 tahun. Proses perpanjangan ini dapat diajukan atas inisiatif pemegang hak, dengan mempertimbangkan kebutuhan serta kondisi fisik bangunan yang berdiri di atas lahan. Lebih jauh, HGB memiliki nilai ekonomis dan dapat menjadi objek perbuatan hukum; hak tersebut sah untuk dialihkan kepemilikannya kepada pihak ketiga. Selain itu, HGB dapat difungsikan sebagai agunan untuk pinjaman karena dapat dibebani dengan Hak Tanggungan sebagai jaminan utang.⁹

⁷ Adi Fahamsyah, Dyan Isnaeni, Abid Zamzani, (2023), “Tinjauan Yuridis Normatif Tentang Kepastian Hukum Terhadap Pendaftaran Hak Atas Tanah,” *Dinamika* Volume 29 Nomor 1, Hal. 6133

⁸ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah

⁹ Stevy Anggreani, Budi Santoso, (2024), “Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan Setelah Berakhirnya Jangka Waktu,” *NOTARIUS*, Vol. 17 No. 1, Hal. 46, <https://doi.org/10.14710/nts.v17i1.45335>

Hak Guna Bangunan (HGB) yang berada di atas Hak Pengelolaan (HPL) merupakan hak yang wajib didaftarkan dan diberi sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) dimana pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah untuk menjamin kepastian hukum. Hal tersebut dipertegas dalam PP No. 24 Tahun 1997, yaitu untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak agar mudah membuktikan kepemilikannya atas bidang tanah, satuan rumah susun, atau hak lain yang terdaftar.¹⁰

Kedudukan HGB di atas Hak Pengelolaan HPL tidak menghilangkan keberadaan HPL itu sendiri. Sebaliknya, HPL tetap ada dan HGB hanya membebani hak tersebut melalui kontrak tertulis berupa perjanjian pemanfaatan tanah. Hal ini secara eksplisit diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak atas Tanah berupa HGB kepada pihak lain melalui perjanjian pemanfaatan tanah. Dengan demikian, pemberian HGB di atas HPL bukanlah pelepasan hak oleh Pemegang HPL, melainkan penyerahan wewenang pemanfaatan atas sebagian tanah tersebut kepada pihak ketiga.¹¹

Secara keseluruhan, kedudukan HGB di atas HPL merupakan hubungan hierarkis yang memastikan kepastian hukum dan nilai ekonomis properti. HPL merupakan manifestasi hak menguasai dari negara yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menyerahkan hak-hak turunan, termasuk HGB, kepada pihak ketiga melalui perjanjian pemanfaatan tanah. HGB sendiri, yang memberikan hak membangun selama maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang, merupakan hak derivatif yang tidak menghilangkan HPL. Di mana HPL tetap ada, sementara HGB hanya membebani hak tersebut melalui kontrak, sebagaimana dipertegas oleh Pasal 8 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021. Status HGB yang dapat dialihkan, dijadikan agunan dengan Hak Tanggungan, dan wajib didaftarkan serta disertifikatkan sesuai Pasal 19 UUPA, membuktikan bahwa meskipun ia bergantung pada HPL, ia tetap diakui sebagai hak yang mandiri dan sah, menjamin perlindungan hukum bagi para investor dan pemanfaat tanah.

Putusan PTUN Surabaya Atas Sengketa PT Maspion Mencerminkan Lemahnya Kepastian Hukum

Pemerintah Kota Surabaya menghadapi kekalahan dalam sengketa tanah melawan PT Maspion terkait Hak Guna Bangunan (HGB) atas lahan seluas 2.115,5 meter persegi di Jalan Pemuda No. 17, Surabaya. Pada tingkat pertama, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya memenangkan Pemkot pada akhir 2018. Namun, PT TUN Surabaya membalikkan putusan tersebut di tingkat banding, mendukung PT Maspion. Pemkot kemudian mengajukan peninjauan kembali (PK) pada November 2019, tetapi Mahkamah Agung, melalui majelis hakim pimpinan Yulius, pada April 2020 membatalkan Surat Wali Kota Surabaya (Nomor 593/2543/436.7.11/2018, 3 April 2018) yang berisi peringatan kepada PT Maspion. Mahkamah Agung (MA) juga memerintahkan Wali Kota Surabaya untuk menyetujui perpanjangan Perjanjian Penyerahan Penggunaan Tanah Nomor 593/004.1/402.5.12/96, yang ditandatangani pada 16 Januari 1996 oleh Wali Kota Surabaya saat itu, Sunarto Sumoprawiro, dan Direktur PT Maspion, Alim Markus. Dalam putusan tersebut, PT Maspion diberikan prioritas untuk memperpanjang HGB sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh Pemkot sebagai pihak pertama.¹²

¹⁰ Maltus Hutagalung, (2025), "Tinjauan Yuridis Perpanjangan HGB Tanpa Persetujuan di atas HPL Pasca UU Cipta Kerja," *Jurnal Penelitian All Fields of Science J-LAS* Vol. 5 No.1, Hal. 141.

¹¹ ILS Law Firm, "Bolehkah HGB di atas HPL? Panduan Dasar Hukum," <https://www.ilslawfirm.co.id/bolehkah-hgb-di-atas-hpl/#:~:text=Landasan%20aturan%20yakni%20Pasal%208%20ayat%20%281%29%20PP,PP%20No.%2040%2F1996%20Pasal%2021%20memperbolehkan%20hal%20serupa>. Diakses pada 6 Oktober 2025.

¹² Suara Indonesia, "Pemkot Surabaya Kalah Sengketa Lahan Alun-alun Surabaya dan Wisma Persebaya", <https://suaraIndonesia.co.id/news/peristiwa-daerah/5fb4cfca27ca4/pemkot-surabaya-kalah-sengketa-lahan-alun-alun-surabaya-dan-wisma-persebaya>. Diakses pada tanggal 25 September 2025.

Menurut keputusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya (PT TUN SBY) dengan Nomor 18/B/2019/PT.TUN.SBY, konsekuensi hukum yang diterima PT Maspion meliputi beberapa aspek penting. Pertama, pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam bentuk surat dari Wali Kota Surabaya Nomor 593/2543/436.7.11/2018 tertanggal 3 April 2018, yang berisi respons dan peringatan ketiga, menghilangkan hambatan bagi Wali Kota untuk memberikan persetujuan perpanjangan HGB kepada PT Maspion. Kedua, setelah perpanjangan HGB disetujui, PT Maspion berhak meneruskan kegiatan pembangunan yang sempat tertunda, sesuai dengan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang telah dimilikinya. Ketiga, apabila Wali Kota Surabaya mengabaikan pelaksanaan putusan pengadilan, pihak terkait dapat menempuh langkah peninjauan kembali ke Mahkamah Agung, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Langkah ini bertujuan melindungi hak pihak yang dirugikan dari keputusan pengadilan yang keliru dan tidak bisa diperbaiki melalui prosedur biasa. Meskipun undang-undang tidak membatasi peninjauan kembali hanya pada jenis pengadilan tertentu, permohonan semacam ini tidak menghentikan atau menunda eksekusi putusan pengadilan, sesuai dengan Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (yang telah diamendemen oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009).

Dalam sudut pandang lain, terdapat dampak hukum yang ditanggung Wali Kota Surabaya. Hal itu diantaranya yaitu pertama, majelis hakim membebankan biaya litigasi kepada pihak yang kalah banding, yaitu Wali Kota sebagai tergugat, dengan nilai Rp2.816.000 untuk proses tingkat pertama dan Rp250.000 untuk tingkat banding. Kedua, karena gugatan dari penggugat (PT Maspion) diterima, majelis hakim memutuskan untuk membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam bentuk surat resmi dari Wali Kota Surabaya Nomor 593/2543/436.7.11/2018 tertanggal 3 April 2018, yang berisi balasan dan peringatan ketiga. Oleh karena itu, Wali Kota diwajibkan untuk secara resmi menarik kembali KTUN yang ditujukan kepada PT Maspion. Ketiga, pembatalan dan penarikan KTUN tersebut mengharuskan Wali Kota Surabaya untuk memberikan persetujuan atas pengajuan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) dari PT Maspion. Meskipun mengalami kekalahan di tingkat banding, Wali Kota tidak berhak menempuh jalur kasasi. Hal ini diatur dalam Pasal 45A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung hanya menangani kasasi untuk perkara tertentu, kecuali kasus yang dikecualikan seperti putusan pra-peradilan, pidana ringan, atau keputusan pejabat daerah yang lingkupnya terbatas pada wilayah daerah setempat.¹³

Permohonan kasasi untuk kasus semacam ini akan ditolak melalui penetapan Ketua Pengadilan tingkat pertama, tanpa pengiriman berkas ke Mahkamah Agung, dan penetapan tersebut tidak dapat digugat lebih lanjut. Pelaksanaan aturan ini diatur lebih detail oleh Mahkamah Agung. Karena KTUN yang bersangkutan hanya berlaku di wilayah Surabaya sebagai daerah administrasi Wali Kota, kasus ini termasuk dalam pengecualian Pasal 45A ayat (2) huruf c, sehingga upaya kasasi tidak dimungkinkan.

Atas permasalahan ini, pemerintah perlu merumuskan regulasi yang komprehensif dan jelas terkait hak pengelolaan (HPL) untuk memastikan bahwa fungsi hak tersebut dapat dipulihkan secara efektif dan mencegah terulangnya konflik seperti yang terjadi antara PT Maspion dan Pemerintah Kota Surabaya. Peraturan ini harus memberikan landasan hukum yang kuat dan tegas mengenai kewenangan untuk memberikan atau menolak hak prioritas bagi pemegang hak. Dalam kasus seperti ini, pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) yang berbasis pada HPL dapat mengajukan permohonan untuk

¹³ Nadia Kamilah, Muhammad Sofyan Pulungan, dan Enny Koeswarni, (2024), "Penggunaan Hak Prioritas Untuk Mendapatkan Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Putusan Mahkamah Agung Di Atas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1994K/PDT/2020) Mahkamah Agung Nomor 1994K/PDT/2020)", *Indonesian Notary* Vol. 6 No. 2, Hal. 137-138.

memperoleh hak prioritas. Namun, hingga saat ini, belum ada ketentuan yang pasti mengenai apakah hak tersebut dapat diperpanjang setelah masa berlakunya habis. Ketidakjelasan ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat memicu sengketa di masa depan. Oleh karena itu, regulasi yang dirancang harus mencakup mekanisme yang transparan dan terperinci untuk mengelola perpanjangan atau penghentian hak, sehingga semua pihak memiliki kepastian hukum yang memadai.

Penting untuk menegaskan perlindungan hukum yang kokoh bagi pemegang HGB, terutama ketika masa berlaku hak tersebut telah berakhir, agar pelaksanaannya dapat berjalan secara adil dan konsisten. Upaya ini tidak hanya bertujuan untuk menjaga keberlanjutan kesejahteraan masyarakat, tetapi juga untuk mewujudkan visi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengamankan pengelolaan sumber daya alam seperti bumi, air, dan kekayaan alam lainnya oleh negara demi mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Dalam konteks penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pelaksanaan HGB di atas HPL, hakim dapat menjadikan kasus antara PT Maspion dan Pemkot Surabaya sebagai acuan dalam pengambilan putusan untuk kasus serupa di masa depan. Namun, perlu ditegaskan bahwa tidak semua kasus HGB di atas HPL otomatis berhak mendapatkan prioritas. Oleh karena itu, hakim harus mempertimbangkan secara cermat fakta dan konteks hukum setiap kasus untuk memastikan putusan yang adil dan sesuai dengan prinsip keadilan serta kepastian hukum. Dengan demikian, perlindungan hukum yang diberikan dapat mendukung stabilitas investasi dan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

SIMPULAN

Kedudukan hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) secara yuridis merupakan hubungan yang hierarkis dan derivatif, yang krusial untuk menjamin kepastian hukum. HPL berfungsi sebagai manifestasi dari hak menguasai negara yang didelegasikan, memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menyerahkan hak pemanfaatan, termasuk HGB, kepada pihak ketiga. HGB sendiri adalah hak turunan yang memungkinkan pemegangnya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah HPL dalam jangka waktu tertentu (maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang). Pemberian HGB di atas HPL dilakukan melalui perjanjian pemanfaatan tanah dan tidak menghilangkan eksistensi HPL; sebaliknya, HPL tetap ada dan HGB hanya membebani hak tersebut secara kontraktual, sebagaimana diatur dalam PP No. 18 Tahun 2021. Meskipun bergantung pada HPL, HGB diakui sebagai hak yang mandiri, memiliki nilai ekonomis karena dapat dialihkan, dijadikan agunan dengan Hak Tanggungan, serta wajib didaftarkan dan disertifikatkan sesuai UUPA. Dengan demikian, hubungan ini memastikan perlindungan hukum dan menciptakan nilai properti yang sah bagi para investor dan pemanfaat tanah.

Pemerintah Kota Surabaya kalah dalam sengketa tanah melawan PT Maspion terkait Hak Guna Bangunan (HGB) atas lahan 2.115,5 m² di Jalan Pemuda No.17. Awalnya, PTUN Surabaya memenangkan Pemkot pada 2018, tetapi PT TUN Surabaya membatalkan putusan itu dan mendukung PT Maspion. Mahkamah Agung kemudian menolak Peninjauan Kembali (PK) Pemkot dan membatalkan Surat Wali Kota Surabaya No. 593/2543/436.7.11/2018 yang berisi peringatan kepada PT Maspion, sekaligus memerintahkan Wali Kota untuk menyetujui perpanjangan perjanjian penggunaan tanah tahun 1996 dan memberikan prioritas perpanjangan HGB kepada PT Maspion. Putusan tersebut juga menegaskan bahwa Wali Kota wajib menarik kembali Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dibatalkan, menanggung biaya perkara, dan tidak berhak menempuh kasasi karena perkara hanya mencakup wilayah administratif Surabaya sesuai Pasal 45A UU No. 5 Tahun 2014. Sengketa ini menyoroti urgensi perumusan regulasi yang tegas mengenai Hak Pengelolaan (HPL) dan mekanisme perpanjangan HGB agar tercipta kepastian hukum, mencegah konflik serupa, serta

melindungi hak pemegang HGB secara proporsional. Kepastian ini penting untuk menjamin keadilan, mendorong stabilitas investasi, dan mewujudkan amanat UUD 1945 mengenai pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat. Kasus PT Maspion dapat menjadi preseden yurisprudensi bagi hakim dalam memutus sengketa serupa di masa depan, dengan tetap mempertimbangkan keadilan substantif dan konteks hukum tiap perkara.

REFERENSI

- Alatas, M. H. N., Hafidz, M. R., & Said, M. F. (2025). Tindakan Pertanahan Nasional dalam Menerapkan Asas Mutakhir Untuk Mengurangi Potensi Timbulnya Sertifikat Ganda atas Tanah. *LEGAL DIALOGICA*, Vol. 1 No. 1, 1-10.
- Anggreani, S., & Santoso, B. (2024). Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan Setelah Berakhirnya Jangka Waktu. *NOTARIUS*, Vol. 17 No. 1. <https://doi.org/10.14710/nts.v17i1.45335>
- Fahamsyah, A., Isnaeni, D., & Zamzani, A. (2023). Tinjauan Yuridis Normatif Tentang Kepastian Hukum Terhadap Pendaftaran Hak Atas Tanah. *Dinamika*, Vol. 29 No. 1.
- Hutagalung, M. (2025). Tinjauan Yuridis Perpanjangan HGB Tanpa Persetujuan di atas HPL Pasca UU Cipta Kerja. *Jurnal Penelitian All Fields of Science J-LAS*, Vol. 5 No. 1.
- ILS Law Firm, “Bolehkah HGB di atas HPL? Panduan Dasar Hukum,” <https://www.ilslawfirm.co.id/bolehkah-hgb-di-atas-hpl/#:~:text=Landasan%20aturan%20yakni%20Pasal%208%20ayat%20%281%29%20PP,PP%20No.%2040%2F1996%20Pasal%2021%20memperbolehkan%20hal%20serupa>. Diakses pada 6 Oktober 2025.
- Kamilah, N., Pulungan, M. S., & Koeswarni, E. (2024). Penggunaan Hak Prioritas Untuk Mendapatkan Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1994K/PDT/2020). *Indonesian Notary*, Vol. 6 No. 2.
- Putri, B. E., & Setyadi, S. (2024). Prinsip Hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di Atas Hak Pengelolaan (HPL) pada Tanah Hasil Reklamasi dalam Perspektif UUPA. *IBLAM Law Review*, Vol. 4 No. 3, 34-47. <https://doi.org/10.52249/ilr.v4i3.415>
- Wirakusuma, D. L., & Setyadi, S. (2023). Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Pengelolaan Tanah Atas Dampak Pengadaan Tanah Oleh Negara. *Jurnal Sains Riset*, Vol. 13 No. 2, 476-492. <https://doi.org/10.47647/jsr.v13i2.1622>
- Zulfikar, M. D., Pujiwati, Y., & Wahjuni, S. (2022). Kedudukan Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional Dikaitkan Kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, Vol. 1 No. 2, 229-245. <https://doi.org/10.23920/litra.v1i2.771>