

PERBEDAAN ANTARA

HGU, HGB DAN SHM

Oleh

Herru Agus. S

Fak.hukum Universitas Tama Jagakarsa

ABSTRAK

Membandingkan tiga jenis hak atas tanah utama di Indonesia: Sertifikat Hak Milik (SHM), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Guna Usaha (HGU). Studi ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai karakteristik, subjek hak, jangka waktu kepemilikan, dan implikasi hukum dari masing-masing jenis sertifikat tersebut.

Hasil analisis menunjukkan perbedaan fundamental yang signifikan:

- **Sertifikat Hak Milik (SHM):** Merupakan hak kepemilikan penuh dan terkuat atas tanah, bersifat turun-temurun, dan tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu. SHM hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI).
- **Hak Guna Bangunan (HGB):** Memberikan hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah milik negara atau tanah milik pihak lain untuk jangka waktu maksimum 30 tahun, yang dapat diperpanjang. HGB dapat dimiliki oleh WNI dan badan hukum Indonesia. Hak ini bukan kepemilikan tanah secara penuh, melainkan hak untuk memanfaatkan tanah tersebut dalam kurun waktu tertentu.
- **Hak Guna Usaha (HGU):** Merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, biasanya untuk keperluan pertanian, perkebunan, peternakan, atau perikanan. HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang selama 25 tahun, dan diperbarui untuk 35 tahun berikutnya. Hak ini dapat dimiliki oleh WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia. Setelah masa berlaku habis, tanah HGU kembali kepada negara.

Perbedaan utama terletak pada **status kepemilikan** (penuh vs. berjangka waktu), **subjek hukum** yang berhak memiliki (individu vs. juga badan hukum, WNI vs. WNA dengan syarat), dan **peruntukan tanah** (hunian/umum vs. bangunan komersial/industri vs. usaha agrikultur). Pemahaman yang tepat mengenai perbedaan ini sangat penting sebagai pertimbangan dalam transaksi properti dan investasi jangka panjang di Indonesia untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum.

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum menganut prinsip bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960** tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menetapkan berbagai jenis hak atas tanah, yang masing-masing memiliki karakteristik, fungsi, dan batasan hukum yang berbeda.

Di antara berbagai hak atas tanah yang diatur, tiga jenis yang paling umum dikenal dan sering menimbulkan pertanyaan di masyarakat adalah Hak Milik (SHM), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Guna Usaha (HGU). Sertifikat Hak Milik (SHM) dikenal sebagai hak kepemilikan tertinggi dan terkuat yang bersifat turun-temurun, sementara Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Guna Usaha (HGU) merupakan hak yang diberikan negara atau pemilik tanah untuk jangka waktu tertentu dengan peruntukan spesifik.

Ketidapahaman akan perbedaan fundamental antara ketiga jenis hak ini dapat berdampak signifikan dalam aspek hukum, ekonomi, dan investasi properti, baik bagi individu maupun badan hukum. Oleh karena itu, penting untuk memahami secara mendalam kerangka hukum yang mengatur perbedaan antara HGU, HGB, dan SHM.

B. METODE

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan dibahas dalam makalah ini adalah:

1. Apa definisi dan dasar hukum dari Hak Milik (SHM), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB)?
2. Apa perbedaan pokok dalam hal subjek hak (siapa yang berhak memiliki), jangka waktu, dan peruntukan tanah untuk masing-masing hak tersebut?

Tujuan Penulisan

Makalah ini disusun dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan pengertian dan landasan hukum yang melandasi keberadaan SHM, HGU, dan HGB.
2. Untuk menganalisis dan menguraikan perbedaan-perbedaan utama antara ketiga jenis hak atas tanah tersebut secara komprehensif.
3. Untuk memberikan pemahaman yang jelas kepada pembaca, khususnya para pihak yang berkepentingan dalam bidang properti dan hukum agraria, mengenai implikasi dari masing-masing jenis hak guna menghindari potensi permasalahan hukum di masa mendatang.

C. PEMBAHASAN

HGU dan HGB, juga SHM, adalah tiga jenis status kepemilikan tanah. HGU adalah singkatan dari Hak Guna Usaha, sementara HGB adalah Hak Guna Bangunan. Selain itu, ada Sertifikat Hak Milik yang merupakan kepanjangan dari SHM dan bukti kepemilikan seseorang atau badan hukum atas sebidang tanah.

Dalam aturan kepemilikan lahan atau tanah di Indonesia, hal tersebut diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UU Agraria. Untuk mengetahui lebih lanjut soal perbedaan HGU, HGB, dan SHM, artikel ini akan membahas:

Apa Itu HGU?

Apa Itu HGB?

Apa Itu SHM?

Beda HGU dan HGB, Serta SHM

Apa itu HGU

Menurut Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu. Dengan kata lain, HGU bisa diartikan sebagai hak yang diberikan oleh pemerintah kepada perorangan atau badan hukum untuk menggunakan sebidang tanah milik negara, namun hanya dalam jangka waktu yang sudah ditentukan. Seseorang atau badan usaha yang berhak memanfaatkan tanah dengan status HGU tersebut nantinya akan diberikan Sertifikat Hak Guna Usaha (SHGU), melalui keputusan setingkat Menteri. Sementara untuk jenis usaha yang diperbolehkan umumnya seperti peternakan, perikanan, dan sejenisnya.

Hal itu dikarenakan tanah negara yang bisa diberikan sebagai tanah HGU hanyalah yang termasuk dalam kategori tanah atau hutan produksi. Atau artinya hutan lindung dan tanah di wilayah konservasi otomatis tidak dapat dialihkan menjadi tanah HGU.

HGU diregulasi dalam sejumlah aturan, seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Pakai Tanah. Dan juga revisi aturan terbaru PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pada pasal 19 PP tersebut, aturan baru ditambahkan bahwa mereka yang berhak mendapatkan izin HGU adalah hanya Warga Negara Indonesia (WNI) dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Sehingga jika pemegang HGU ternyata tidak memenuhi kedua syarat tersebut, maka mereka wajib melepaskan haknya pada orang lain dalam jangka waktu 1 tahun. Pada pasal 22 PP Nomor 18 Tahun 2021 tersebut, perubahan aturan juga terjadi pada jangka waktu izin HGU yang diberikan. Dari yang tadinya maksimal 25 tahun, kini menjadi dalam jangka waktu paling lama 35 tahun.

Setelah jangka waktu 35 tahun tersebut habis, pemegang HGU juga bisa memperpanjang izinnya, paling lama hingga 25 tahun dan diperbaharui lagi untuk jangka waktu paling lama 35 tahun. Baru setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan berakhir, tanah HGU akan kembali menjadi tanah yang dikuasai sepenuhnya oleh negara.

Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara maka penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan kepemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat

diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (3) PP No. 18 Tahun 2021. Hak atas tanah HGU juga bisa diambil kembali oleh negara meski jangka waktu pemberian, perpanjangan belum habis, jika memenuhi salah satu kriteria, antara lain tidak terpenuhinya kewajiban pemegang HGU, dilepaskan secara sukarela, tanahnya ditelantarkan, atau dihapus secara hukum dalam putusan pengadilan. Maka dari itu, pemegang tanah HGU wajib benar-benar memanfaatkan tanah yang diberikan, wajib membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal, memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga pelestarian lingkungan hidup sesuai dengan peraturan. Selain tentunya membayar uang pemakaian HGU ke negara.

Apa itu HGB

Masih bersumber dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) no. 5 Tahun 1960. Tepatnya di Pasal 35 ayat 1, Hak Guna Bangunan (HGB) didefinisikan sebagai hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang menjadi milik orang lain dalam jangka waktu tertentu.

Artinya, pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) hanya berhak atas kepemilikan bangunan, tidak termasuk tanah tempat di mana bangunan itu berdiri. Sama seperti HGU, Selain diatur UUPA, regulasi terkait HGB juga diatur dalam sejumlah aturan turunan seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Dan direvisi oleh PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah,

Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Revisi aturan tersebut membuat HGB hanya bisa diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Adapun tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan meliputi Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan, dan Tanah Hak Milik.

Sementara untuk jangka waktu HGB, seperti diatur pada Pasal 37 PP Nomor 18 Tahun 2021, pada Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan, bisa diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun, dan diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, serta diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Sedangkan HGB di atas Tanah Hak Milik (swasta) bisa diberikan untuk jangka waktu

paling lama 30 tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik.

Berbeda dengan tanah HGU yang jenis usahanya ditentukan, pemegang sertifikat HGB relatif dapat bebas mendirikan dan memiliki bangunan untuk digunakan dalam berbagai keperluan pribadi ataupun usaha, meski tetap harus sesuai berdasarkan perjanjian pemberian HGB di awal.

Selain itu, pemilik juga dapat mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain, asalkan masih berada dalam jangka waktu penggunaan HGB. Umumnya, lahan dengan HGB ini dimanfaatkan oleh para pengembang untuk mendirikan apartemen ataupun perumahan. Sebab akan ada beberapa kelebihan yang membuat HGB menjadi menarik buat orang yang ingin memiliki rumah atau apartemen, terutama karena harganya yang pasti akan jauh lebih murah daripada membeli bangunan dengan Sertifikat Hak Milik (SHM).

Meski tidak memiliki kebebasan penuh atas tanah di mana bangunan mereka berada, pemilik sertifikat HGB sebenarnya bisa meningkatkan kepemilikan mereka menjadi SHM. Syaratnya luas tanah harus kurang dari 600 metem persegi, dan mesti dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI). Jika kedua syarat tersebut terpenuhi, maka pemilik sertifikat HGB dapat mengajukan permohonan kepada Kantor Pertanahan di kotamadya atau kabupaten terkait. Selanjutnya, tinggal mengikuti prosedur yang ditetapkan.

Apa itu SHM

Sertifikat Hak Milik (SHM) merupakan tanda kepemilikan penuh seseorang atas tanah, berdasarkan pengakuan dari badan pertanahan nasional (BPN). Berbeda dengan HGU dan HGU, tanah dengan SHM ini kepemilikannya tidak dibatasi oleh waktu dan syarat-syarat tertentu. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UUPA, hak milik atas tanah adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah. Sehingga tanah dengan SHM dapat dialihkan sepenuhnya oleh pemilik. Seperti untuk dijual, dihibahkan atau diwariskan secara turun temurun, hingga dapat dijadikan jaminan untuk pengajuan kredit. Selain itu, pemilik SHM juga mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah tersebut, misalnya memanfaatkannya untuk menjadi tempat tinggal atau bahkan mendiamkannya dalam jangka waktu lama sebagai investasi jangka panjang.

Kekuatan SHM bukan hanya ada pada status kepemilikan atau jangka waktu saja kepemilikan tanah saja. tetapi juga pada keuntungannya dalam investasi properti. Sebab bangunan atau properti yang dijual dengan SHM, maka nilai jualnya akan jauh diatas properti yang dijual hanya dengan Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB).

Beda HGU dan HGB, Serta SHM

Berdasarkan penjelasan di atas, maka bisa dilihat jelas bahwa perbedaan mendasar Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Surat Hak Milik (SHM) ada pada status kepemilikan orang yang memegangnya. Di mana SHM bisa dikatakan memiliki nilai dan kedudukan yang lebih kuat dan lebih tinggi dalam kepemilikan tanah. Sebab orang yang memiliki SHM berarti mempunyai kuasa penuh atas tanah dan juga bangunan yang ada di atasnya.

Sementara pemegang sertifikat HGB hanya memiliki kuasa atas bangunan atau properti, tanpa memiliki kuasa sama sekali atas lahan di mana bangunan berada. Dan yang paling rendah ada pada HGU, di mana pemilik sertifikatnya hanya sebatas bisa memanfaatkan tanah, tanpa sama sekali mempunyai hak kepemilikan atas tanah dan bangunan yang mungkin ada di atas tanah tersebut. Selain itu, perbedaan juga ada pada jangka waktu kepemilikan. Ketika SHM memiliki kekuatan hukum dan berlaku selamanya. Sementara berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021, izin HGU hanya maksimal selama 35 tahun, bisa diperpanjang hingga 25 dan diperbaharui lagi 35 tahun. Sementara HGB yang paling lama 30 tahun, dan diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, serta diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun untuk tanah negara, dan HGB di atas Tanah Hak Milik (swasta) bisa diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik.

Karena kepemilikannya yang selamanya, SHM bisa digunakan sebagai investasi jangka panjang dan juga jaminan kredit di Bank. Sementara HGB praktis hanya bisa dimanfaatkan sebagai investasi jangka pendek, dan justru berisiko menjadi beban hak tanggungan kedepannya. Sementara HGU sebatas hanya bisa dimanfaatkan sebagai lahan produksi untuk bisa menghasilkan keuntungan atau profit materil

Dasar hukum :

Dasar hukum yang mengatur HGU, HGB, dan SHM adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021. Masing-masing sertifikat memiliki dasar hukum spesifik dalam UUPA dan peraturan turunannya, dengan SHM diatur dalam Pasal 20, HGB dalam Pasal 35-40, dan HGU dalam Pasal 28-34 UUPA.

Kepala Kantor Komunikasi Presiden (PCO) Hasan Nasbi merespons rencana pengambilalihan tanah tidak bersertifikat hak milik yang terlantar. Menurutnya hal ini sudah memiliki dasar hukum dan dilakukan untuk menghindari konflik agraria.

Tanah tidak bersertifikat yang dimaksud adalah tanah dengan sertifikat Hak Guna Bangunan (**HGB**) dan Hak Guna Usaha (**HGU**). Meski begitu prosesnya akan tetap mengikuti aturan yang berlaku. Karena dibiarkan sekian lama, ada orang yang menduduki, kemudian terjadi konflik agraria. Tapi pemerintah tidak akan serta-merta melakukan seperti itu karena ada masa tenggunya, sekian tahun, ada peringatannya, tiga kali peringatan supaya lahan itu tidak ditelantarkan,” (Hasan di Istana Presiden, Jakarta Pusat pada Rabu 16/7).

Saat ini, Hasan juga menegaskan hal tersebut sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, Jadi bukan kebijakan baru. Dasar hukumnya sudah ada, dalam Pasal 7 beleid tersebut dijelaskan bahwa tanah HGB, HGU, hak pakai, hak pengelolaan dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah merupakan objek penertiban tanah terlantar. Dengan begitu baik untuk HGB maupun HGU yang sudah tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan atau tidak diusahakan selama 2 tahun sejak diterbitkannya hak akan ditertibkan

Selain untuk menghindari konflik agraria, Hasan juga menjelaskan penerapan aturan tersebut juga akan membawa semangat keadilan, jadi kalau ada kapital-kapital besar yang memiliki lahan atau mengelola lahan di luar kewenangannya. Misalnya dia dapat hak untuk mengelola 100 ribu hektar. Tapi dia mengelola 150 ribu hektar, dan sisanya itu tentu akan harus dikembalikan kepada negara. Ini untuk keadilan.

Analisa tentang perbedaan HGU, HGB dan SHM

Perbedaan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Sertifikat Hak Milik (SHM) dapat dilihat dari beberapa aspek utama: tujuan penggunaan, jangka waktu, kepemilikan, dan hak yang melekat. SHM memberikan hak penuh dan terkuat atas tanah untuk jangka waktu tidak terbatas, HGB memberikan hak atas bangunan di atas tanah milik orang lain atau negara untuk jangka waktu terbatas, sedangkan HGU memberikan hak untuk mengusahakan tanah milik negara untuk keperluan pertanian, perikanan, atau peternakan selama jangka waktu tertentu.

Aspek	Hak Guna Usaha HGU	Hak Guna Bangunan (HGB)	Sertifikat Hak Milik (SHM)
Tujuan	Mengusahakan tanah (pertanian, perikanan, peternakan)	Mendirikan dan memiliki bangunan	Kepemilikan penuh atas tanah dan bangunan
Jangka Waktu	Paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang hingga 35 tahun	Paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang hingga 20 tahun	Tidak terbatas/seumur hidup
Kepemilikan tanah	Tanah dikuasai langsung oleh negara	Tanah bukan milik pemegang hak, bisa tanah negara atau Hak Pengelolaan	Tanah milik pribadi

Analisis hukum terhadap kasus tanah Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan Sertifikat Hak Milik (SHM) untuk menghindari masalah yuridis dan akibat hukum bagi para pihak melibatkan pemahaman mendalam tentang karakteristik masing-masing hak dan kepatuhan terhadap prosedur hukum yang berlaku di Indonesia, terutama berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan turunannya.

Langkah Pencegahan Masalah Yuridis dan Akibat Hukum

Untuk menghindari sengketa dan akibat hukum, para pihak harus melakukan langkah-langkah preventif dan solutif berikut:

1. Pemeriksaan Legalitas (Due Diligence) Secara Menyeluruh:

- Sebelum transaksi (jual beli, sewa, kerjasama), lakukan pengecekan keaslian dan status sertifikat di Kantor Pertanahan Nasional (BPN) setempat.
- Pastikan peruntukan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan hak atas tanah yang melekat (misalnya, HGB untuk bangunan, HGU untuk perkebunan).

2. Kepatuhan Terhadap Prosedur Pendaftaran Tanah:

- Semua peralihan hak, pembebanan, atau perubahan data harus dicatatkan di BPN sesuai PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah yang sistematis memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemegang hak yang beritikad baik.

3. Memperhatikan Jangka Waktu Hak:

- Pemegang HGB dan HGU wajib memonitor masa berlaku haknya. Pengajuan perpanjangan atau pembaruan hak harus dilakukan sebelum masa berlaku habis untuk menghindari status tanah kembali ke pemilik asal atau menjadi tanah negara.

4. Transparansi dan Perjanjian Jelas:

- Semua kesepakatan antar pihak (misalnya, perjanjian bagi hasil, perjanjian sewa) harus dibuat secara tertulis dalam akta notaris yang sah dan mencantumkan hak dan kewajiban masing-masing pihak secara rinci untuk mencegah perselisihan di kemudian hari.

5. Penyelesaian Sengketa Jika Terjadi Masalah

Jika sengketa tidak terhindarkan, penyelesaiannya dapat dilakukan melalui:

- **Jalur Non-Litigasi:** Melalui musyawarah, perundingan, atau mediasi dengan bantuan mediator (bisa dari BPN atau pihak ketiga). Jalur ini seringkali lebih efisien dalam hal waktu, biaya, dan tenaga.
- **Jalur Litigasi:** Mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri setempat untuk klaim kepemilikan, perbuatan melawan hukum, atau pembatalan sertifikat. Sengketa pertanahan dapat masuk ranah hukum perdata maupun pidana tergantung sifat kasusnya.

- **Penyelesaian Administratif:** Jika sengketa terkait prosedur administrasi penerbitan sertifikat, dapat diajukan keberatan atau gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terhadap keputusan BPN.