

PARADOKS

HAK GUNA BANGUNAN

DI ATAS

HAK PENGELOLAAN

dalam Pemanfaatan Aset Daerah



*Problematika Build-Operate-Transfer dan
Jalan Keluar (Escape Clause)*

A. Ishni Bukit Jaya

**Paradoks Hak Guna Bangunan di atas
Hak Pengelolaan dalam Pemanfaatan
Aset Daerah:**

**Problematika Build–Operate–Transfer
dan Jalan Keluar (Escape Clause)**

A. Ishni Bukit Jaya

Penerbit

PT. Bidara Cendekia Ilmi Nusantara

**Paradoks Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan
dalam Pemanfaatan Aset Daerah:
Problematika Build–Operate–Transfer dan Jalan Keluar
(Escape Clause)**

A. Ishni Bukit Jaya

ISBN :
Cetakan Pertama, April 2026

Editor:
Dr. Raendhi Rahmadi, SH., M.Kn.

Diterbitkan oleh:
PT. Bidara Cendekia Ilmi Nusantara
Jl. Perdamaian No.79, Poris Plawad Indah, Cipondoh, Kota Tangerang, Banten 15141

Berminat untuk menerbitkan dan mencetak buku hubungi:

Email: bidaracinpress@gmail.com
Whatsapp: +62 815-8558-2370

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga buku yang berjudul **“Paradoks Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dalam Pemanfaatan Aset Daerah: Problematika Build–Operate–Transfer dan Jalan Keluar (Escape Clause)”** ini dapat diselesaikan dengan baik.

Pemanfaatan aset daerah melalui skema kerja sama dengan pihak ketiga merupakan salah satu instrumen penting dalam mendukung pembangunan dan optimalisasi pengelolaan sumber daya publik. Dalam praktiknya, salah satu bentuk kerja sama yang sering digunakan adalah skema Build–Operate–Transfer (BOT) atau Bangun Guna Serah (BGS), yang memungkinkan pemerintah daerah memanfaatkan aset yang dimiliki tanpa harus membebani anggaran publik secara langsung. Melalui mekanisme ini, pihak ketiga diberi kesempatan untuk membangun dan mengelola suatu fasilitas dalam jangka waktu tertentu sebelum akhirnya diserahkan kembali kepada pemerintah sebagai pemilik aset.

Namun demikian, dalam praktik pelaksanaannya sering muncul berbagai persoalan hukum, khususnya ketika kerja sama tersebut menggunakan alas hak berupa Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL). Di satu sisi, pengaturan mengenai pengelolaan barang milik negara/daerah berada dalam rezim hukum keuangan negara yang memiliki karakter pengaturan tersendiri. Di sisi lain, pengaturan mengenai hak atas tanah berada dalam rezim hukum agraria yang memiliki prinsip dan konstruksi hukum yang berbeda. Perbedaan rezim pengaturan tersebut dalam praktiknya tidak jarang menimbulkan berbagai penafsiran, bahkan memunculkan paradoks hukum dalam menentukan status penguasaan tanah, mekanisme peralihan hak, pembebanan jaminan, hingga perpanjangan hak atas tanah yang menjadi objek kerja sama.

Buku ini berupaya menguraikan secara komprehensif berbagai persoalan hukum yang muncul dalam praktik pemanfaatan aset daerah melalui skema Build–Operate–Transfer dengan alas hak HGB di atas HPL, sekaligus memberikan pemahaman mengenai konstruksi hukum yang melatarbelakanginya. Selain itu, buku ini juga mencoba menawarkan gagasan mengenai kemungkinan jalan keluar (*escape clause*) sebagai upaya untuk

menjembatani berbagai konflik pengaturan yang muncul akibat perbedaan rezim hukum yang mengatur bidang tersebut.

Penulis menyadari bahwa pembahasan dalam buku ini tentu masih memiliki berbagai keterbatasan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif dari para pembaca demi penyempurnaan karya ini di masa yang akan datang. Harapannya, buku ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pertanahan dan pengelolaan aset daerah, serta dapat menjadi referensi bagi akademisi, praktisi hukum, maupun pemangku kebijakan dalam memahami berbagai persoalan yang muncul dalam praktik pemanfaatan aset daerah.

Akhir kata, penulis berharap buku ini dapat memberikan manfaat dan menjadi bagian dari upaya untuk memperkuat kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam pengelolaan aset publik di Indonesia.

Salemba, 09 Februari 2026

Penulis

A. Ishni Bukit Jaya

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PARADOKS <i>BUILD-OPERATE-TRANSFER</i>	1
A. Paradoks Konsepsi Pemanfaatan Aset Daerah: Hukum Keuangan Negara <i>Vs.</i> Hukum Pertanahan.....	1
B. Kausalitas Sengketa.....	6
C. Problematika Dalam Praktik: Kasus Plaza X	13
BAB II KONSTRUKSI TEORI PENGUASAAN ASET PUBLIK	19
A. Kepunyaan Negara	19
B. Transformasi Status Hukum Keuangan Publik	26
C. Kewenangan/Tindakan Pemerintah.....	32
D. Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan Berbasis Perjanjian.....	37
BAB III <i>BUILD-OPERATE-TRANSFER</i> DALAM HUKUM PENGELOLAAN BARANG MILIK DAERAH	43
A. Awal Mula <i>Build-Operate-Transfer</i>	43
B. Perkembangan Pengaturan, Konsep dan Filosofi <i>Build- Operate-Transfer</i>	53
C. Pengaturan Terbaru <i>Build-Operate-Transfer</i>	70
D. Keuntungan, Kerugian, dan Risiko <i>Build-Operate-Transfer</i>	77
E. Asas-Asas <i>Build-Operate-Transfer</i>	80
BAB IV <i>BUILD-OPERATE-TRANSFER</i> DALAM HUKUM PERTANAHAN.....	85
A. Tanah Negara <i>Vs.</i> Tanah Pemerintah.....	85
B. Hak Atas Tanah: Pengaturan, Konsepsi dan Filosofi Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan.....	94
1. Hak Atas Tanah	94
2. Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan.....	101

3. Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan	108
4. Terminologi Hak Pengelolaan: Dari Pandangan Klasik Ke Modern	117
C. Hak Pengelolaan Dalam Konsepsi Hak Menguasai Negara.....	130
D. Asas Pemisahan Horizontal.....	139
BAB V KONSEPSI <i>BUILD-OPERATE-TRANSFER</i> DALAM HUKUM PERJANJIAN.....	144
A. Hubungan Perjanjian dan Perikatan	144
B. Wanprestasi dan Pembatalan Perjanjian	151
C. Asas <i>Pacta Sun Servanda</i> , Iktikad Baik (<i>Good Faith</i>), <i>Konsesualisme</i> , dan Asas Kepribadian	156
BAB VI STATUS HUKUM PENGUASAAN OBJEK DAN HASIL <i>BUILD-OPERATE-TRANSFER</i>	162
A. Status Hukum Objek dan Hasil <i>Build-Operate-Transfer</i> Selama Berlakunya Perjanjian <i>a quo jo.</i> , Perjanjian <i>addendum</i>	162
1. Pelaksanaan Perjanjian <i>a quo jo.</i> , Perjanjian <i>addendum</i>	162
2. Hubungan Hukum Pemerintah Kota Z dan Investor.....	178
3. Terminologi Berita Acara Serah Terima	182
4. Hubungan Hukum Pemerintah Kota Z dan Para Konsumen	187
B. Isu Hukum Terhadap Objek dan Hasil <i>Build-Operate- Transfer</i>	193
1. Wacana Revitalisasi	193
2. Surat Persetujuan Peralihan Hak.....	199
3. Terminologi Surat Persetujuan.....	206
4. Surat Persetujuan Pembebanan Hak Tanggungan.....	209
C. Status Hukum Objek dan Hasil <i>Build-Operate-Transfer</i> Ketika Perjanjian <i>a quo jo.</i> , Perjanjian <i>addendum</i> Berakhir	216
1. Status Hukum Objek dan Hasil <i>Build-Operate-Transfer</i>	216

2. Status Hukum Perpanjangan: Perbandingan Kasus, Pengaturan, Konsepsi, dan Filosofi	219
BAB VII ASPEK PENGAMANAN PENGUASAAN OBJEK DAN HASIL <i>BUILD-OPERATE-TRANSFER</i>	243
A. Tanggapan <i>Legal Opinion N and Partner</i> dan <i>RAW et., al</i>	243
1. Pembatalan Perjanjian <i>a quo jo.</i> , Perjanjian <i>addendum</i>	243
2. Pembatalan Sertipikat	257
3. Menarik Uang Wajib Tahunan	262
B. Aspek Pengamanan	269
1. Pengamanan <i>Yuridis</i>	272
2. Pengamanan Fisik	277
3. Pengamanan Administrasi.....	281
C. Penyelesaian Sengketa: Kompetensi Absolut.....	283
DAFTAR PUSTAKA	289
TENTANG PENULIS.....	314