

**IMPLEMENTASI PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN
PADA KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

TESIS



Oleh :

Nama : RATU AMANDA NITAMI MERYANA, S.H

NIM : 23921061

**PROGRAM STUDI KENOTARIATAN PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2025

**IMPLEMENTASI PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN
PADA KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

TESIS



Oleh :

Nama : RATU AMANDA NITAMI MERYANA, S.H

NIM : 23921061

**PROGRAM STUDI KENOTARIATAN PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2025

4 Juni 2025

assalamualaikum ibu 21.54 ✓✓

berikut saya kirimkan revisinyaa ya bu 21.54 ✓✓

TESIS RATU AMANDa (8)
[1].docx
159 halaman • 558 kB • DOCX

21.55 ✓✓

trimakasih banyak ibuuu 22.23 ✓✓

5 Juni 2025

Dari saya sdh cukup mb. Silakan lanjut
ndaftar semhas TA. 02.34

Alhamdulillah ibu... 07.17 ✓✓

Berarti sudah Acc y ibu? 07.18 ✓✓

ACC 07.49

Terimakasih banyakk ibu...
Alhamdulillah...
Saya lanjut daftar ya bu...
Trimakasih banyakk ibuuu...
Alhamdulillah... 🙏🙏🙏🙏🙏 07.54 ✓✓

Ya 09.05

Hari ini

Ketik pesan



HALAMAN PENGESAHAN

**IMPLEMENTASI PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN
PADA KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DI WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

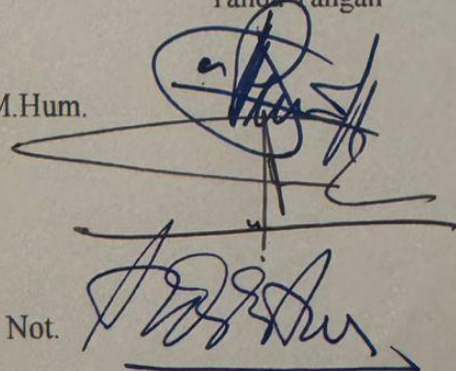
Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir /
Pendadaran pada tanggal dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 7 Juli 2025

Tim Penguji

1. Ketua: Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda S.H., M.Hum.
2. Anggota: Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn.
3. Anggota: Dr. Pandam Nurwulan, S.H., M.H., Not.

Tanda Tangan



Mengetahui

Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister
Fakultas Hukum



HALAMAN PERSETUJUAN

**IMPLEMENTASI PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN
PADA KANTOR BADAN PERTANAHAN NASIONAL
DI WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

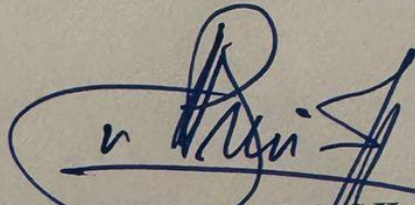
Oleh :

Nama : Ratu Amanda Nitami Meryana, S.H

NIM : 23921061

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Studi Kenotariatan Program Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dosen Pembimbing,



Prof. Dr. Hj. Ni'matul Huda S.H., M.Hum.

Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia,



Dr. Nurjihad, S.H., M.H.

MOTTO

“Dan janganlah kamu campuradukkan yang hak dengan yang bathil dan janganlah kamu sembunyikan yang baik sedang kamu mengetahuinya”

(Terjemahan Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 42)

“Tiga tahap dalam pendidikan dasar: Pertama, mengalami sebab akibat; kedua, memahami sebab akibat, dan ketiga, merancang sebab akibat”

(Toto Rahardjo)

PERSEMBAHAN

Saya persembahkan tesis ini kepada :

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat serta karunia nya sehingga saya bisa menyelesaikan tesis ini.
2. Orang tuaku atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas.
3. Suamiku Tubagus Desta Heriawan dan anak-anakku tersayang Ratu Jamine Cantika Heriawan, Tubagus Tristan Al-farizy Heriawan, Tubagus Bayezid Ar-Khan Heriawan yang selalu memberikan semangat untuk meraih cita-cita dan harapanku.
4. Ibu Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum karna bimbingannya sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini dan seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran.
5. Sahabat sahabatku Yosi Budiani, Nurjanah, Yogi Vitagora, Muhammad Fajar yang tak henti memberikan semangat kepadaku.
6. Almamater Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang kucintai dan kubanggakan.

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Hukum Kenotariatan), baik di Universitas Islam Indonesia maupun di perguruan tinggi lain.
2. Tesis ini merupakan hasil dari gagasan, ide, pemikiran, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Dosen Pembimbing.
3. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik maupun saksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 25 Juni 2025

Yang membuat pernyataan,



RATU AMANDA NITAMI MERYANA, S.H
NIM : 23921061

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Allah SWT Tuhan Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang atas segala Rahmat, Petunjuk, serta Hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul : **Implementasi Perpanjangan Hak Guna Bangunan Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.** Penulisan tesis ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta serta mencapai gelar Magister Kenotariatan. Pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan dalam penulisan tesis ini, terutama kepada yang terhormat Bapak/Ibu :

1. Rektor Universitas Islam Indonesia ;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia ;
3. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing Tesis;
4. Ketua Panitia Tim Penguji Tesis ;
5. Sekretaris Panitia Penguji Tesis
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas segala ilmu dan pengetahuan yang diberikan ;
7. Saudara-saudaraku, semua keluarga dan kerabat atas doa dan dukungan yang telah diberikan dengan setulus hati ;
8. Teman-teman seperjuangan di Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Jember angkatan tahun 2023, yang tak bisa aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
9. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan tesis ini.

Seperti pepatah menyebutkan “*tak ada gading yang tak retak*” ; sama halnya dengan tesis yang saya susun ini. Saya sangatlah menyadari bahwasanya

penyusunan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, serta masih banyak kekurangan–kekurangannya, mengingat saya sebagai manusia yang masih jauh dari kebenaran dan kesempurnaan dan banyak sekali kelemahan. Menyadari sepenuhnya akan keterbatasan penulis baik dari segi kemampuan dan keterbatasan bekal ilmu saat menulis tesis ini. Oleh karena itu, senantiasa penulis akan menerima segala kritik dan saran dari semua. Akhirnya peneliti mengharapkan, mudah-mudahan tesis ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Yogyakarta,.....Juni 2025
Penyusun

ABSTRAK

Tesis ini meneliti dua persoalan, Pertama problematika dalam proses perpanjangan sertipikat Hak Guna Bangunan di wilayah DIY dan Kedua Bagaimanakah tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di DIY. Metode penelitian dalam tesis ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris. Hasil dan pembahasan yang dikemukakan yaitu, *Pertama*: Problematika dalam proses perpanjangan sertipikat Hak Guna Bangunan di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah habis masa berlakunya di Yogyakarta saat ini terbagi dalam 2 kategori yaitu Tanah Sultan Ground (SG) dan bukan Tanah Sultan Ground (SG). Hambatan-hambatan yang timbul dalam perpanjangan Hak Guna Bangunan terdapat 2 macam yaitu tanah sengketa dan ketidaklengkapan dalam data yuridis dan data fisiknya. Hambatan lain adalah apabila juknis atau surat edaran tidak ada untuk perpanjangan Hak Guna Bangunan yang berada diatas Tanah Sultan Ground maka proses perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut tidak dapat di proses oleh Kantor Pertanahan. *Kedua*: Tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, bahwa masyarakat dapat memperoleh kepastian hak melalui pemberian HGB atau Hak Pakai atas tanah Kasultanan dan Kadipaten dengan memiliki Sertifikat HGB atau Hak Pakai. Demikian pula, HGB dan Hak Pakai awal tetap diakui, dan hak tersebut dikembalikan kepada pemegangnya setelah sertifikatnya disesuaikan dengan kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten.

Kata Kata Kunci : Perpanjangan, Hak Guna Bangunan, Yogyakarta

ABSTRACT

The principle of land extension or management in the Special Region of Yogyakarta is through procedures that have been determined by law. This has also been regulated again in the provisions of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, as stated in Article 94 that: HGB and use rights by citizens for residential houses or offices can be granted ownership rights by the rights holder. Basically, the regulations related to the regulation of the extension of Building Use Rights (HGB) in the Special Region of Yogyakarta are not yet clear and still give rise to multiple interpretations. The research method in this thesis uses a normative juridical research type. The results and discussions presented are, First: Problems in the process of extending Building Use Rights certificates in the Special Region of Yogyakarta Province that have expired in Yogyakarta are currently divided into 2 categories, namely Sultan Ground Land (SG) and non-Sultan Ground Land (SG). There are 2 types of obstacles that arise in extending Building Use Rights, namely disputed land and incomplete legal and physical data. Another obstacle is if there are no technical instructions or circulars for extending Building Use Rights located on Sultan Ground Land, then the Building Use Rights extension process cannot be processed by the Land Office. Second: Follow-up to the fair Building Use Rights extension process in the Special Region of Yogyakarta Province, that the community can obtain certainty of rights through the granting of HGB or Right to Use over the land of the Sultanate and Duchy by having an HGB or Right to Use Certificate. Likewise, the initial HGB and Right to Use are still recognized, and these rights are returned to the holder after the certificate is adjusted to the ownership of the land of the Sultanate and Duchy.

Keywords: Extension, Building Use Rights, Yogyakarta

DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Motto	iv
Halaman Persembahan	v
Halaman Pernyataan Orisinalitas Tesis	vi
Halaman Kata Pengantar	vii
Halaman Abstrak	ix
Halaman Abstract	x
Halaman Daftar Isi	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	9
F. Tinjauan Pustaka	13
1. Pengertian Hak Atas Tanah	13
2. Hak Guna Bangunan (HGB)	15
3. Pengertian Warga Negara Indonesia	20
G. Metode Penelitian	21
1. Tipe Penelitian	21
2. Pendekatan Masalah	22
3. Sumber Data	22
4. Pengumpulan Sumber Data	24
5. Analisis Data	24
H. Sistematika Penulisan	25

BAB II KAJIAN TEORITIS TENTANG KEPASTIAN HUKUM, PERLINDUNGAN HUKUM, Keadilan dan Kepemilikan Hak Atas Tanah	27
A. Teori Kepastian Hukum	27
B. Teori Perlindungan Hukum	35
C. Teori Keadilaan	40
D. Konsep dan Teori Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Hukum Islam	43
BAB III ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN DI WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	47
A. Prosedur Perpanjangan Sertipikat Hak Guna Bangunan Menurut Ketentuan Yang Berlaku	47
B. Analisis Yuridis Permasalahan dalam Proses Perpanjangan Sertipikat Hak Guna Bangunan di Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	69
C. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan dalam Proses Perpanjangan Hak Guna Bangunan	86
D. Kepastian Hukum Terhadap Proses Perpanjangan Hak Guna Bangunan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	117
BAB IV PENUTUP	139
A Kesimpulan	139
B Saran.....	140
DAFTAR PUSTAKA	



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa, “Bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia pada tingkat tertinggi diberi wewenang untuk mengelola tanah, air, dan sumber daya alam bagi kesejahteraan bangsa Indonesia, agar tanah dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Pemerintah pada 24 September 1960 mengundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), untuk memberikan dasar hukum yang jelas bagi kepemilikan hak-hak atas tanah. Salah satu hal yang perlu menjadi perhatian adalah masalah bukti kepemilikan hak atas tanah sebagai wujud kepastian hukum.¹

Tanah merupakan karunia dari Tuhan sebagai sumber daya alam. Tanah ini mempunyai fungsi penting dalam keseharian warga negara sebagai sumber kehidupan dan penghasilan guna memberikan kemakmuran beserta kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tanah sebagai komponen penting yang tak terpisahkan dengan kehidupan karena telah menjadi kebutuhan pokok

¹ Akbar Kurnia Wahyudi, *Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Kepastian Hukum*, *Jurnal Hukum*: Surabaya, Universitas Airlangga, 2002, hlm.18

manusia, karena manusia sangat tergantung pada tanah. Hal ini karena tanah dipergunakan untuk mencukupi kebutuhan, selain itu tanah juga menjadi tempat tinggal rakyat. Tanah juga berfungsi sebagai sarana pembangunan karena di setiap tahunnya harga tanah semakin meningkat. Oleh karena itu, Pemerintah mengadakan Pendaftaran Tanah sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yaitu: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dilakukan untuk menjamin kepastian hukum serta bersifat *recht-kadaster*². Di Indonesia sebagai alat pembuktian yang kuat, peralihan hak milik tanah harus didaftarkan, hal ini terdapat pada Pasal 23 UUPA. Peralihan hak milik tanah ini bisa dilaksanakan dengan melakukan penghibahan, jual beli, tukar menukar dan warisan³. Sedangkan menurut Pasal 20 ayat (2) UUPA menjelaskan bahwa hak milik atas tanah dapat beralih dan dialihkan, maka dari itu setiap ada peralihan hak milik atas tanah harus didaftarkan sebagai bentuk kepastian dan perlindungan hukum, karena upaya balik nama sertifikat merupakan hal yang sangat penting dan bersifat sensitif.

Sebagai upaya mewujudkan kemakmuran bagi seluruh warga negara, negara diberikan landasan yuridis untuk menjadikannya sebagai pemegang hak menguasai negara, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Djambatan: Universitas Trisakti, 2005), hlm. 471-472.

³ H.M Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm.101.

UUPA yang menyebutkan bahwa seluruh bumi, air, dan angkasa yang terdapat di dalam Wilayah Republik Indonesia merupakan kekayaan nasional. ‘Hak Menguasai Negara’ ini kemudian menimbulkan implikasi terhadap munculnya kewenangan negara untuk melakukan pengaturan terhadap peruntukan dan penggunaan sumber daya alam di Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2), negara diberikan kewenangan untuk mengatur peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, dan juga menentukan hubungan hukum dan perbuatan hukum antara orang-orang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kewenangan ini menempatkan negara dalam peran yang strategis untuk mencapai tujuan negara, dalam konteks ini pemerintah dalam pelaksanaan kewenangan untuk mengatur dan mengelola pertanahan dapat didelegasikan kepada Pemerintah Daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sebagai provinsi yang memiliki keistimewaan, salah satunya diberikan kewenangan untuk mengatur pertanahan di wilayahnya. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan daerah otonom setingkat provinsi yang terletak di bagian selatan Pulau Jawa bagian tengah, dengan ibukota Kota Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terdiri atas satu kota dan empat kabupaten, yaitu: Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung kidul dan Kabupaten Kulon Progo.⁴ Selain Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa sebagaimana telah diubah beberapa kali, dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950

⁴ Ratih Lestari, Kebijakan Pertanahan Bagi Wni Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskriminasi Atau Diskriminasi Positif, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol.48 No.1 Tahun 2018*, hlm.2.

jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827). Terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.⁵

Sebutan “istimewa” untuk Yogyakarta bukanlah tanpa maksud. Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disingkat DIY) dikenal sebagai wilayah yang kaya akan potensi budaya, baik budaya bendawi yang kasat mata (*tangible culture*) maupun yang berwujud sistem nilai (*intangible culture*). Dikenal dengan berbagai predikat seperti Kota Perjuangan, Kota Pelajar, Kota Kebudayaan, Kota Pariwisata, Kota Gudeg, dan Kota Sepeda, cukup menggambarkan keistimewaannya. Selain itu, wilayah ini juga mempunyai sejarah yang cukup panjang, bahkan sejak sebelum kemerdekaan negara Republik Indonesia (RI).⁶

Kewenangan istimewa adalah ruh Undang-Undang Keistimewaan DIY. Keistimewaan memiliki kewenangan meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan Istimewa juga diberikan

⁵ <https://www.bpkp.go.id/diy/konten/815/Sejarah-Keistimewaan-Yogyakarta>, diakses pada 24 oktober 2010

⁶ Adhi Darmawan, *Jogja Bergolak Diskursus Keistimewaan DIY Dalam Ruang Publik*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kepel Press, 2010), hlm. 84.

melalui penugasan. Pelaksanaan Undang-Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY tentu saja akan dilakukan dalam Peraturan Daerah Keistimewaan DIY, maupun Peraturan Gubernur Yogyakarta yang akan mengikat di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pentingnya pengaturan keistimewaan DIY yang lebih jelas, terkait dengan pengaturan pertanahan yang selama ini telah memunculkan masalah tersendiri, terutama kaitannya dengan pusat kerajaan, keberadaan keraton sebagai sebuah institusi yang ada di kasultanan Yogyakarta. WNI keturunan seperti Tionghoa, India, Arab, dan lain-lain tidak dapat mempunyai tanah dengan status hak milik. Warga keturunan (khususnya etnis Tionghoa) hanya bisa mengajukan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha (HGU).

Salah satu contoh kasus pertama, seorang Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa Jab Halim yang mengajukan perpanjangan Hak Guna Bangunan dimana tanah tersebut berada di lingkungan Sultan Grond (SG) padahal tanah tersebut bukan merupakan SG, jadi harus dilekatkan Hak Tanggungan dahulu baru bisa diperpanjang.⁷ Kedua, seorang Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa mengajukan perpanjangan Hak Guna Bangunan, namun langsung disamakan dengan RVO. Dalam kasus ini pendaftaran tanah tidak bisa diproses setelah tidak mendapat rekomendasi dari Dispentaru (Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Daerah). Tapi setelah notaris yang bersangkutan meminta untuk dicari surat tanahnya di kelurahan terdapat persilnya yang menyebutkan bahwa itu bukan SG walau berbatasan langsung, sehingga bisa

⁷ Berdasarkan data dari Notaris/PPAT R. Ida Rahmah, S.H., M.Kn

diproses.⁸ Contoh kasus ketiga, dimana seorang Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa yaitu Juliana Amin, mengajukan perpanjangan Hak Guna Bangunan dimana terdapat bangunan yang sudah dirubuhkan karena sudah terlalu lama, namun sertifikatnya tidak dapat diproses untuk perpanjangan padahal tanah tersebut tanah perumahan yang dulunya dimiliki oleh Perseroan Terbatas yang jika WNI biasa itu dapat langsung di tingkatkan menjadi SHM, namun untuk perpanjang SHGB-nya (Sertipikat Hak Guna Bangunan) tidak bisa diproses, tapi akhirnya setelah minta keterangan dari kelurahan bahwa dahulu pernah berdiri bangunan dan memiliki IMB, namun merupakan IMB bersama pada jaman dulu dan akhirnya bisa diproses perpanjangannya.⁹

Mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Keistimewaan DIY Nomor 13 Tahun 2012, menjelaskan pendaftaran atau perpanjangan atas tanah yang dilakukan oleh pihak lain yang memanfaatkan, wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari kasultanan maupun kadipaten. Hal ini juga diperkuat dengan surat dari Pemda DIY pada 2 Juni 2021 yang berisi penerbitan perpanjangan, pemindahan atas tanah yang berstatus KPTS (Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1980) harus melibatkan pemerintah DIY. Prinsip perpanjangan atau pengurusan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Hal ini juga telah diatur kembali pada ketentuan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 94 bahwa: “HGB dan hak pakai oleh warga negara untuk rumah

⁸ Berdasarkan data dari Notaris/PPAT R. Ida Rahmah, S.H., M.Kn

⁹ Berdasarkan data dari Notaris/PPAT R. Ida Rahmah, S.H., M.Kn

tinggal atau kantor dapat diberikan hak milik oleh pemegang hak.” Sementara pada penjelasannya Pasal 94 tersebut dijelaskan bahwa WNI merupakan subjek hak yang dapat memiliki hak milik, dan perubahan HGB menjadi hak milik dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Namun, ketentuan ini dikecualikan untuk daerah yang punya kearifan lokal, belum memberikan hak milik kepada WNI seperti DIY. Ketentuan UUPA Pasal 9 jelas mengatur bahwa: Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2. Pada dasarnya aturan terkait pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di Daerah Istimewa Yogyakarta belum jelas dan masih menimbulkan multitafsir.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, perlu diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apa problematika dalam proses perpanjangan sertifikat Hak Guna Bangunan di wilayah DIY?
2. Bagaimanakah tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di DIY?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Menjelaskan, menemukan dan menganalisis problematika dalam proses perpanjangan sertifikat Hak Guna Bangunan di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Menjelaskan, menemukan dan menganalisis tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bukan hanya bagi penulis tetapi juga untuk pihak-pihak yang membutuhkan berkaitan dengan pembahasan dalam penyusunan tesis ini, yaitu :

- a) Untuk pengembangan teori hukum, khususnya problematika dalam proses perpanjangan sertifikat Hak Guna Bangunan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- b) Untuk memberikan kritik dan masukan yang bersifat membangun dalam rangka masalah tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c) Sebagai referensi dan upaya untuk menelaah lebih jauh tentang formulasi peraturan yang adil dan berkepastian hukum bagi Warga Negara Indonesia keturunan Thionghoa dan kendala serta prosedur administrasi yang dihadapi Warga Negara Indonesia keturunan Thionghoa dalam administrasi pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- d) Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pengetahuan dan wawasan keilmuan khususnya bagi praktisi hukum, terutama kepada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

E. Orisinalitas Penelitian

Tesis ini berbeda dengan karya tulis yang pernah ada sebelumnya terkait masalah pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di Daerah

Istimewa Yogyakarta. Untuk perbandingan antara tesis yang penulis buat dengan tulisan hukum lain, berikut penulis uraikan dalam tabel :

No.	Peneliti, Judul Penelitian, Jenis Penelitian/Publikasi, dan Tahun	Rumusan Masalah Penelitian	Perbedaan Penelitian dengan Peneliti
1.	Harini Sri Rahayu ¹⁰	Bagaimana tata laksana administrasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Temanggung terkait pencatatan informasi mengenai status Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan pada objek sengketa dalam putusan perdata nomor 25/PDT.G/2015/PN.TMG	Bahwa tata laksana administrasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Temanggung, terkait pencatatan status HGB di atas HPL pada sertipikat dan buku tanah milik Mintaryono, selaku Penggugat pada objek perkara Nomor 25/PDT.G/2015/PN.TMG tidak mencantumkan informasi mengenai status HGB berada di atas HPL sehingga dibutuhkan peran PPAT dalam hal pengecekan sertipikat ke Kantor Pertanahan sebelum membuat akta tersebut. Dalam hal ini penelitian tesis yang berbeda lebih menyakut ke problematika dalam proses perpanjangan sertipikat Hak Guna Bangunan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil
2.	Tesis Sugiarto S.H., ¹¹	Bagaimana politik hukum pertanahan di DIY setelah pemberlakuan Undang Undang No. 13	Tesis tersebut mengkaji tentang politik hukum pertanahan di DIY setelah pemberlakuan

¹⁰ Tesis Oleh Harini Sri Rahayu¹⁰ Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (2017). Judul: Problematika Sertipikat Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Di Kantor Pertanahan Kabupaten Temanggung (Studi Putusan Perdata Nomor 25/Pdt.G/2015/PN.Tmg)

¹¹ Tesis Sugiarto S.H.,¹¹Fakultas Hukum Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2017, yang berjudul “Politik Hukum Pertanahan Pasca Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Terhadap Sultan Grond dan Paku Alaman Grond)”.

		Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya Sultan Grond dan Paku Alaman Grond?	Undang Undang No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya pada Sultan Grond dan Paku Alaman Grond, sedangkan peneliti lebih fokus meneliti kriteria penentuan lokasi Sultan Grond yang digunakan oleh warga negara Indonesia keturunan Thionghoa dan kendala serta prosedur administrasi yang dihadapi Warga Negara Indonesia keturunan Thionghoa untuk melaksanakan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya.
3.	Bella Krisita, ¹²	Bagaimana pengaturan jangka waktu HGB di atas HPL pasca berlakunya PP Nomor 18 Tahun 2021 dan kesesuaian pengaturp perpanjangan jangka waktu HGB di atas HPL dalam PP Nomor 18 Tahun 2021 dengan UUPA	Pengaturan mengenai jangka waktu HGB diatas HPL mengalami perubahan yang dulunya diatur dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai namun pasca berlakunya PP No 18 Tahun 2021 maka pengaturan jangka waktu HGB diatas HPL diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang No. 11 tentang Cipta Kerja, dan Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Kesesuaian pengaturan

¹² Bella Krisita,¹² Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro (2022). "Jangka Waktu HGB Di Atas HPL Pasca PP No.18 Tahun 2021

			tata cara perpanjangan jangka waktu HGB diatas HPL PP No. 18 Tahun 2021 dengan UUPA dapat dikatakan belum adanya sinkronisasi dan harmonisasi, dimana dalam UUPA tata cara perpanjangan dan pembaruan HGB haruslah dilakukan secara bertahap dan sesuai persyaratan
4	Tesis Tihara Sito Sekar Vetri ¹³	<p>1. Bagaimana perlindungan konstitusional terhadap hak milik bagi Warga Negara Indonesia?</p> <p>2. Bagaimana kedudukan Instruksi Kepala Daerah DIY PA VIII No. K.898/A/1975 tentang penyelenggaraan policy pemberian Hak atas Tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warga Negara non Pribumi ditinjau dari perspektif hak asasi manusia?</p>	<p>Tesis tersebut mengkaji tentang perlindungan konstitusional terhadap hak milik bagi Warga Negara Indonesia dan kedudukan Instruksi Kepala Daerah DIY PA VIII No. K.898/A/1975 tentang penyelenggaraan policy pemberian Hak atas Tanah dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta kepada seorang Warga Negara non Pribumi ditinjau dari perspektif hak asasi manusia, sedangkan peneliti lebih fokus meneliti kriteria penentuan lokasi Sultan Grond yang digunakan oleh warga negara Indonesia keturunan Thionghoa dan kendala serta prosedur administrasi yang dihadapi Warga Negara Indonesia keturunan Thionghoa untuk melaksanakan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya.</p>

¹³ Tesis Tihara Sito Sekar Vetri¹³ Fakultas Hukum Program Magister S2 Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2016, yang berjudul “Problematika Surat Intruksi Kepala Daerah Nomor K.898/I/A/75 tentang penyeragaman policy pemberian Hak atas Tanah kepada seseorang WNI Non Pribumi di Yogyakarta”

5.	Tesis Paryanto ¹⁴	<p>1. Bagaimana berlangsungnya dinamika politik Keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012?</p> <p>2. Apa saja faktor - faktor yang mendasari terjadinya dinamika politik keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU Nomor 13 tahun 2012?</p>	<p>Tesis tersebut mengkaji tentang berlangsungnya dinamika politik Keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012 dan berlangsungnya dinamika politik Keistimewaan DIY sesudah diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012, sedangkan peneliti lebih fokus meneliti kriteria penentuan lokasi Sultan Grond yang digunakan oleh warga negara Indonesia keturunan Thionghoa dan kendala serta prosedur administrasi yang dihadapi Warga Negara Indonesia keturunan Thionghoa untuk melaksanakan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya.</p>
----	------------------------------	---	---

F. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Dalam hukum, seseorang yang mempunyai hak milik atas sesuatu benda diijinkan kepadanya untuk menikmati hasil dari benda miliknya itu. Benda tersebut dapat dijual, digadaikan atau diperbuat apa saja asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan. Ijin atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum itu disebut dengan “hak” atau “wewenang”. Hak dan wewenang dalam bahasa Latin disebut dengan “*ius*” atau dalam bahasa Belanda “*recht*”

¹⁴ Tesis Paryanto¹⁴ Magister Ilmu Pemerintahan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta 2016, yang berjudul “Dinamika Politik Keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca UU Nomor 13 Tahun 2012”

atau “*droit*” dalam bahasa Prancis. Untuk membedakan hak dan hukum dalam bahasa Belanda dipergunakan istilah “*subjective recht*” untuk hak dan “*objective recht*” untuk hukum atau peraturan-peraturan yang menimbulkan hak bagi seseorang.¹⁵ Dalam kaitannya dengan hak tersebut, salah satu bentuk hak dalam masyarakat adalah adanya hak atas tanah.

Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) menyebutkan bahwa atas dasar 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. Jadi, hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi (yang disebut tanah). Terkait demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas sehingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.¹⁶ Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksud itu bukan milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, karena hanya diperbolehkan menggunakannya dan itupun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2). Terkait hal tersebut, Eddy Ruchiyat menyatakan pendapatnya terkait hak atas tanah, bahwa :

Tanah merupakan permukaan bumi, sehingga hak atas tanah itu adalah hak untuk mempergunakan tanahnya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah misalnya bahan-bahan mineral minyak dan lainnya tidak

¹⁵ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Balai Pustaka, 1989, hlm.120.

¹⁶ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Atas Tanah*, Surabaya : Arkola, 2002, hlm.54.

termasuk. Terkait demikian, yang memiliki hubungan dengan tanah adalah manusia secara alamiah yaitu perseorangan, keluarga, masyarakat kesemuanya mempunyai kedudukan yang seimbang mengingat sifat penggunaan tanah kan juga bermuara pada kepentingan atau kepuasan manusia perseorangan; sedangkan kumpulan dari keseluruhan pemilikan tersebut disebut sebagai milik bangsa.¹⁷

Pada saat diberikannya hak atas tanah, maka antara orang atau badan hukum akan terjalin suatu hubungan hukum. Adanya hubungan hukum tersebut, dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain, seperti jual beli, tukar menukar, dan lain sebagainya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 9 UUPA.¹⁸ Seseorang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula untuk memelihara, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah.

Kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan secara semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan menelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, kedua hal tersebut dapat merugikan masyarakat. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Hak-hak atas tanah yang dimaksud ditentukan dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA, antara lain: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan dan Hak-hak lain.

¹⁷ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung: Alumni, 2004, h.18

¹⁸ Pasal 9 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2”

Pasal 4 ayat (1) UUPA mengatur bahwa atas dasar hak menguasai dari negara itu, ditetapkan 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. Selanjutnya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah tersebut diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, meliputi: Hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak membuka tanah dan Hak memungut-hasil-hutan berikut hak lainnya.

2. Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan (HGB) dalam pengertian hukum barat sebelum dikonversi berasal dari hak opstal yang diatur dalam Pasal 711 BW. Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, dan merupakan hak sekunder yang dapat diberikan di atas tanah negara. Hukumnya selalu disebut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA sebagai salah satu hak atas tanah dan secara khusus diatur dalam UUPA dari Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, kemudian disebut juga dalam pasal 50 dan 52 UUPA. Pasal 35 UUPA memberikan pengertian, bahwa :

1. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
2. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
3. Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dari bunyi pasal tersebut dapat diketahui bahwa yang dinamakan dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu selama 30 tahun. Jadi, dalam hal ini ada kemungkinan pemilik bangunan atau pemegang hak guna bangunan berbeda dari pemilik hak atas tanah atau pemegang hak milik atas satuan bidang tanah dimana bangunan tersebut didirikan. Rumusan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA tersebut memberikan pengertian bahwa bagi pemegang hak guna bangunan diberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan untuk mendirikan dan memiliki bangunan-bangunan yang ada di atasnya, dengan jangka waktu paling lama selama 30 tahun. Selanjutnya ketentuan ayat (2) memberikan peluang untuk perpanjangan Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu paling lama 20 tahun. Berdasarkan hal tersebut menurut pendapat Eddy Ruchiyat : Tujuan pemberian Hak Guna Bangunan ini jelas tersirat untuk mendirikan dan memiliki bangunan yang ada di atasnya oleh pemegang hak yang bersangkutan, dan berdasarkan Pasal 8 dari penjelasan UUPA, Hak Guna Bangunan tidak memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mengambil kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ada pengaturan tersendiri.¹⁹ Hak Guna Bangunan yang dapat diperpanjang hanyalah yang diberikan di atas tanah negara dan tanah pengelolaan saja, dengan syarat :

1. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut ;
2. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak ;
3. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ; dan

¹⁹ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, (Bandung : Alumni, 2004), hlm.5

4. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.²⁰

Pentingnya pendaftaran ini yaitu bila sewaktu-waktu pemilik tanah secara sepihak akan membatalkan kontrak pemakaian tanahnya. Dalam ketentuan Pasal 38 UUPA disebutkan bahwa :

- a) Hak Guna Bangunan termasuk syarat-syarat pemberiannya demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut haruslah didaftarkan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku ;
- b) Pendaftaran sebagai yang dimaksud di atas merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah Hak Milik hanya dapat diperbaharui setelah berakhirnya jangka waktu ditetapkan dalam pemberian tersebut. Rumusan Pasal 35 ayat (3) UUPA tersebut di atas menjelaskan bahwa Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pengalihan ini tentunya tidak dapat terhadap orang asing, kecuali apabila orang asing itu mendirikan perusahaan di Indonesia dan menurut hukum Indonesia. Hal ini diperbolehkan asal segala sesuatunya harus didaftarkan kepada Pemerintah (Kantor Agraria setempat).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA dan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak

²⁰ Kartini Moeljadi & Gunawan Widjaja, *Hak Hak Atas Tanah*, (Jakarta, Kencana Media Pratama, 2005), hlm.202

Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah pada intinya menyatakan bahwa yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan adalah :

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan mengenai subjek yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan tersebut di atas, nampak prinsip nasionalitas sebagai implementasi dari Pasal 9 UUPA yang menyatakan bahwa :

- 1) Hanya Warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2.
- 2) Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Syarat mengenai badan hukum yang dapat menjadi subjek hukum yang dapat memiliki Hak Guna Bangunan, ketentuan “didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia” merupakan dua unsur yang secara bersama-sama harus ada. Ini berarti badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia, tetapi tidak berkedudukan di Indonesia tidak mungkin memiliki Hak Guna Bangunan atau badan hukum yang tidak didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia, tetapi berkedudukan di Indonesia juga tidak dapat memiliki Hak Guna Bangunan. Terhadap keadaan yang disebutkan terakhir, dalam teori-teori yang berkembang dalam hukum perdata internasional,

kedudukan suatu badan hukum telah berkembang sedemikian rupa sehingga pada taraf tertentu mereka juga dianggap memiliki *persona standi in judicio* pada suatu negara dimana mereka melakukan kegiatan operasionalnya dan tidak harus dimana kantor pusatnya berkedudukan. Dalam konteks inilah maka kedua syarat didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia menjadi keharusan kumulatif.²¹

Rumusan pasal mengenai syarat subjek hukum yang dapat memiliki Hak Guna Bangunan tersebut menunjukkan bahwa prinsip nasional tetap dipertahankan, sehingga orang yang bukan warga negara Indonesia hanya dapat mempunyai hak seperti yang ditentukan pada huruf b pasal di atas yaitu badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dengan berkedudukan di Indonesia. Oleh karena badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai pemegang hak dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan itu kepada orang lain yang memenuhi syarat.

3. Pengertian Warga Negara Indonesia

Undang Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pada Pasal 26 ayat (1) yang menyatakan bahwa “yang menjadi warga negara merupakan orang bangsa Indonesia asli serta orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia” berdasarkan hal tersebut, yang dapat menjadi Warga Negara Indonesia antara lain: ²² (1) orang Indonesia asli, dan (2) orang bangsa lain yang disahkan oleh undang-undang sehingga menjadi warga

²¹ Achmad Chomzah, Ali. “*Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia*”, Jilid 2, Cetakan Pertama, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2004, hlm.72

²² Winamo, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah Di Perguruan Tinggi* Edisi Ke 3, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2017), hlm,32

negara. Orang-orang bangsa lain yaitu orang peranakan seperti Belanda, Tionghoa, dan Arab yang tinggal di Indonesia serta mengakui bahwa Indonesia sebagai tumpah darahnya serta bersikap setia kepada NKRI sehingga mereka dapat melakukan naturalisasi atau pewarganegaraan.

Warga negara adalah orang bangsa Indonesia asli maupun orang yang berasal dari bangsa lain dan disahkan oleh undang-undang dapat menjadi warga negara. Warga negara asli dialah orang yang tinggal secara turun temurun sejak jaman tandum²³. Setiap warga negara yang memiliki hak dan kewajiban secara penuh dan berasal dari orang di suatu negara berdasarkan tempat tinggal, keturunan dan lain-lain.²⁴ Sedangkan menurut Purwadarminta, pengertian warga negara yaitu secara hukum orang tersebut merupakan anggota dari suatu negara. Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2006 terkait Kewarganegaraan Republik Indonesia menjelaskan tentang pengertian warga negara:²⁵ “Warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.” berdasarkan pernyataan tersebut tidak setiap orang bisa menjadi warga negara, hanya mereka yang dapat memenuhi persyaratan sebagai warga negara yang diatur dalam perundang-undangan negara yang bersangkutan. Dengan demikian, tidak semua penduduk Indonesia berkedudukan sebagai warga negara Indonesia. Kedudukan warga negara di suatu negara mempunyai konsekuensi hukum, yaitu menyangkut tentang hak-hak dan kewajibannya.

²³ Maslan Abdin, Kedudukan dan Peran Warga Negara Dalam Masyarakat Multikultural, *Jurnal Pattimura Civic*, Vol.1, No.1, 2020, hlm.17

²⁴ Tim KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Tama, 1994, hlm.630

²⁵ Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Jenis Penelitian yang akan digunakan oleh penulis adalah penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris merupakan jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebutkan dengan penelitian secara lapangan, yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta yang telah terjadi didalam kehidupan masyarakat, dengan kata lain, yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang telah terjadi di masyarakat dengan maksud dengan mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan.²⁶ Penelitian empiris dalam hal ini digunakan terkait penelitian ini untuk mengkaji problematika dalam proses perpanjangan sertifikat Hak Guna Bangunan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berikut tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Pendekatan Masalah

Dalam penyusunan tesis ini penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu: *Pertama*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undang yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.²⁷ *Kedua*, pendekatan konseptual (*conseptual approach*), merupakan metode pendekatan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat

²⁶ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

²⁷ *Ibid*, hlm.93

diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum,²⁸ terkait tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Sumber Data

Sumber Data merupakan sarana dari suatu penelitian yang dipergunakan untuk memecahkan masalah yang diperoleh dari :²⁹

1) Sumber Data Primer

Sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan pihak terkait dalam hal ini dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Provinsi Yogyakarta dan beberapa Notaris, terkait pembahasan dalam tesis ini yaitu implementasi perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) dan tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2) Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan :

- a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
- b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

²⁸ *Ibid*, hlm.138

²⁹ *Ibid*, hlm.155

- e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah ;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah ;
- g) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar
- i) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang telah ada. Bahan hukum sekunder misalnya hasil karya tulis ilmiah para sarjana dan para ahli yang berupa literatur sehingga dapat mendukung, membantu dan melengkapi dalam membahas masalah-masalah yang timbul dalam rangka penyusunan tesis ini. Selain itu bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, majalah, laporan, brosur serta data-data penunjang lain yang berkaitan dengan masalah pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Pengumpulan Sumber Data

Proses pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini antara lain dengan melakukan langkah-langkah dalam penelitian hukum, yaitu kajian pustaka, identifikasi bahan hukum, analisis dan

mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang akan dipecahkan. Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara dengan beberapa nara sumber, sebagai berikut :

- a) R. Ida Rahmah., S.H., M.Kn (notaris dan PPAT kab. Kulon progo)
- b) Sutrisna Handoyo , S.IP (kepala seksi penetapan hak dan pendaftaran)
- c) Amin Sarijo, S.H (Lurah Hargobinangun)

5. Analisis Data

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat sejumlah notaris yang menjadi nara sumber dan Kepala BPN Sleman yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian yang sedang diteliti sebagai bahan komparatif.

H. Sistematika Penulisan Tesis

Dalam pembuatan proposal ini penulis akan memberikan penjelasan secara singkat mengenai sistematika dan kerangka penulisan yang akan dipergunakan dalam penelitian ini, adalah:

Bab I : Pendahuluan. Bab ini memuat tentang latar belakang yang melandasi penulis untuk pemilihan dalam melakukan penelitian ini. Rumusan Masalah yang berisikan tentang permasalahan yang akan penulis teliti dalam penelitian ini dan yang akan di perluas penjelasannya dalam tesis. Tujuan dan manfaat

penelitian berisi uraian tentang tujuan dan manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini, metode penelitian memuat tentang jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data dan analisis data.

Bab II : Kajian Teori. Bagian ini berisi uraian tentang teori yang dipergunakan untuk penulis meneliti penelitian yang dilakukan, yang menguraikan secara sistematis tentang teori dan pengertian-pengertian yuridis yang relevan dalam penulisan tesis hukum ini

Bab III : Bagian ini berisi uraian tentang analisis dan pembahasan terhadap rumusan masalah yang telah diteliti oleh penulis mengenai keragaman dalam pengaturan tentang tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berikut faktor faktor yang mendukung dan menghambat proses perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

BAB IV : Penutup. Pada bab ini memuat tentang kesimpulan dan saran dari semua permasalahan yang dibahas pada bab-bab sebelumnya, serta berisikan saran yang sekiranya bagi pihak yang terlibat dalam permasalahan pada penelitian. serta daftar Pustaka yang meliputi referensi penulis dalam melakukan penelitian tersebut yang berisikan tentang peraturan perundang undangan yang ada, buku buku yang terkait dan jurnal jurnal yang dapat membantu penulis dalam penelitian ini.

BAB II
KAJIAN TEORITIS TENTANG KEPASTIAN HUKUM,
PERLINDUNGAN HUKUM, Keadilan dan Kepemilikan Hak
ATAS TANAH

A. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum adalah sebagai teori dan pijakan utama dalam membahas permasalahan terkait keragaman dalam pengaturan tentang tanah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Beberapa aturan yang ada membuat adanya kerancuan dan membuat perspektif yang berbeda dalam mengatur kepemilikan dan hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Perlu ada aturan khusus yang lebih lengkap dan spesifik yang mengatur serta mencabut peraturan lama sehingga terdapat kodifikasi dan kesatuan hukum untuk mewujudkan jaminan kepastian hukum khususnya bagi masyarakat.

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”, artinya adalah penyelenggaraan negara di segala bidang harus didasarkan pada aturan hukum yang adil dan pasti sehingga tidak didasarkan pada kepentingan ekonomi semata. Dalam hal ini setiap warga negara sama kedudukannya dalam hukum dan setiap warga negara berhak memperoleh perlindungan hukum yang memadai. Selanjutnya dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Artinya pengakuan hukum, jaminan hukum, perlindungan hukum, dan kepastian hukum yang diberikan kepada setiap warga negara harus berdasarkan pada asas keadilan dan kesetaraan hukum.

Kepastian merupakan ciri dari yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Radbruch memberi pendapat yang mendasar mengenai kepastian hukum. Ada 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum :³⁰

- 1) Hukum itu positif, yaitu peraturan perundang-undangan
- 2) Hukum itu didasarkan fakta atau hukum yang ditetapkan itu pasti
- 3) Kenyataan (fakta) harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan
- 4) Hukum positif tidak boleh mudah dirubah.

Kepastian hukum bersumber dari pemikiran positifis dari dunia hukum yang dianut oleh aliran yuridis dogmatis, yang dipandang dari sudut ilmu hukum positif/normatif atau yuridis dogmatik. Tujuan hukum dititikberatkan pada segi kepastian hukumnya, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi aliran ini tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Ahmad Ali menjelaskan, maksud pada penganut aliran ini “janji hukum” yang tertuang dalam rumusan aturan tadi, merupakan “kepastian” yang harus diwujudkan. Aliran ini melupakan bahwa sebenarnya “janji hukum” itu bukan suatu yang “harus” tetapi suatu yang “seharusnya”.

³⁰ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 54

Dapat mengerti bahwa apa yang seharusnya (*sollen*) belum tentu terwujud dalam kenyataan (*sein*).³¹

Mengkondisikan tata nilai yang mampu memberikan sebuah “kepastian hukum” dalam hubungan antara orang-orang dalam masyarakat, menurut Satjipto Rahardjo, terlebih dahulu harus menciptakan suatu kepastian pula di dalam tubuhnya sendiri. Tuntutan yang terakhir ini mendatangkan beban formal yang wajib dipenuhinya yaitu susunan tata aturan yang penuh konsistensi.³²

Pendapat senada disampaikan oleh M. Isnaeni, yang mengungkapkan bahwa:

Perangkat hukum yang sangat memperhatikan konsistensi akan mampu melahirkan kepastian hukum seperti yang dicita harapkan oleh khalayak luas. Sebaliknya kalau dalam diri aturan perundang-undangan itu tidak dialiri arus konsistensi, berarti citranya sendiri sudah tidak pernah pasti, maka sulit sekali untuk mengharapkan lahirnya kepastian hukum dari rahim aturan seperti itu. Padahal kepastian hukum sebagai salah satu sendi utama dari peraturan perundangan disamping aspek keadilan, memiliki kaitan erat dengan soal efisiensi yang selalu dijadikan acuan oleh kalangan pelaku ekonomi yang seringkali menggunakan jasa hukum dalam berbagai transaksinya.³³

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta, bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :³⁴

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*) yang diterbitkan oleh kekuasaan Negara.
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- 4) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

³¹ Ahmad Ali, *Menguk Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis*, Jakarta : Chandra Pratama, 1996, hlm 94-95

³² Satjipto Rahardjo & M. Isnaeni, Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan Dalam Kerangka Tata Hukum Indonesia, (*Jurnal Hukum Ekonomi*, Agustus 1996), Edisi V, hlm.34

³³ *Ibid* hlm. 34.

³⁴ Arief Sidharta, *Hukum dan Logika*, Bandung, Alumni, 2006, hlm. 85

Kepastian sendiri hakikatnya merupakan tujuan utama dari hukum.³⁵ Kepastian hukum yang sejati merupakan kepastian yang memiliki keadilan, dihasilkan dengan cara yang halal, serta diberikan kepada pihak yang berhak. Hukum sebagai kaidah tidak mengizinkan adanya ketidakadilan, tidak mengizinkan menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan, serta tidak mengizinkan adanya pihak yang tidak berhak menikmati hak pihak lain.³⁶ Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian, sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.³⁷

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.³⁸ Kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana, 2008, hlm158

³⁶ Bernard L Tanya, *Moralitas Hukum*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2014, hlm.21

³⁷ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1993, hlm.79-80

³⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 2007, hlm.160.

tidak menyamaratakan. Kehadiran hukum akan terasa lebih bermakna jika disertai dengan aktualisasi moralitas eksternal, yaitu keadilan, hak asasi manusia, solidaritas, serta empati pada kaum yang tertindas.³⁹ Hal ini berarti bahwa hukum dengan mutu kepastian yang berbobot harus memiliki koneksi yang mutual dengan berbagai nilai yang menjadi bagian dari moralitas eksternal. Kesimpulannya, hukum yang *legitime* adalah hukum yang memiliki kepastian dan memiliki keutamaan-keutamaan bagi kepentingan manusia.⁴⁰

Menurut Peczenik, menyebutkan beberapa ciri yang menandai hukum yang berbobot yang dapat memberikan kepastian hukum, antara lain :⁴¹

- 1) Prinsip legalitas (keputusan hukum harus didasarkan pada hukum)
- 2) Teks hukum harus jelas dan tepat.
- 3) Larangan berlaku surut hukum
- 4) Larangan untuk menggunakan analogi dalam menerapkan sanksi dalam hukum pidana.
- 5) Penuntut harus memberikan alasan yang tepat mengenai tuntutan.
- 6) Prinsip objektivitas
- 7) Larangan kewenangan-kewenangan dalam pengambilan keputusan pengadilan.
- 8) Keharusan fakta-fakta kasus untuk dijelaskan secara tepat.
- 9) Setiap keputusan pengadilan harus memiliki landasan pembeda secara hukum
- 10) Hak terperiksa untuk di dengar.
- 11) Larangan penyalahgunaan kekuasaan
- 12) Menilai dan mengoreksi keputusan administrative melalui putusan pengadilan.
- 13) Hak terperiksa untuk memiliki akses ke pengadilan yang lebih tinggi.
- 14) Membuka ruang control publik terhadap keputusan, dan tiap keputusan harus wajar
- 15) Prinsip keterbukaan dalam pengambilan keputusan.
- 16) Pembatasan pengadilan yang bersifat *ad hoc*
- 17) Pengadilan yang merdeka dan imparsial.

³⁹ Jerome Frank, *Law and Modern Mind*, (Achor Books Donbeday & Company Inc, New York, USA, 1963)

⁴⁰ Bernard L Tanya, *Moralitas Hukum*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2014, hlm. 37

⁴¹ *Ibid*, hlm.39

Ciri kepastian hukum yang disampaikan oleh Peczenik di atas, menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak hanya terbatas pada aspek legalitas, melainkan juga menyangkut beberapa aspek yaitu keharusan agar keputusan hukum harus berdasarkan aturan hukum, larangan analogi, larangan surut, dan sebagainya. Peczenik juga menempatkan kepastian hukum pada makna prinsip-prinsip pengelolaan peradilan yang baik dan *due process of law*.⁴² Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan, dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis. Aspek ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati. Kepastian dapat mengandung beberapa arti yakni, adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan, sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa "*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*" yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling

⁴² *Ibid*, hlm.40

substantif adalah keadilan⁴³ Menurut pendapat Utrecht, ⁴⁴ kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran yuridis-dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁴⁵ Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

⁴³ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum; Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2010, hlm.59

⁴⁴ Riduan Syahrani, *Intisari Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.23

⁴⁵ Achmad Ali, *Op.Cit*, hlm.82-83

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.⁴⁶

Lon Fuller dalam buku Sudikno Mertokusumo, mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :⁴⁷

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan. Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan

⁴⁶ Esmi Warasih *Pranata Hukum* Pustaka Magister Semarang, 2014, hlm.74

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 2007, hlm.160

hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

B. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum dipergunakan sebagai pijakan analisis terhadap permasalahan terkait hambatan dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Perlu ada penegasan dan perlindungan hukum bagi masyarakat untuk menciptakan perlindungan hukum dalam masalah administrasi pertanahan khususnya bagi pemohon perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana dalam praktiknya terjadi diskriminasi dan perlakuan yang berbeda terhadap pemohon Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa.

Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikan terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu.⁴⁸ Seetijono mendefinisikan perlindungan hukum sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh

⁴⁸ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum* Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 58.

penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia. Pada prinsipnya, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.⁴⁹

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :⁵⁰

1) Perlindungan Hukum Preventif.

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

2) Perlindungan Hukum Represif.

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Soetijono mendefinisikan perlindungan hukum sebagai tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia. Pada prinsipnya, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai

⁴⁹ Soetijono, *Rule Of Law* (Supremasi Hukum), (Surakarta, Universitas 11 Maret Surakarta, 2003), hlm.27

⁵⁰ Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya, Bina Ilmu, 2007), hlm.63

atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.⁵¹

Menurut Moch. Isnaini, bahwa pada dasarnya persoalan perlindungan hukum itu ditinjau dari sumbernya dapat dibedakan menjadi dua (2) macam yakni perlindungan hukum eksternal dan perlindungan hukum internal, bahwa:

“Hakekat perlindungan hukum internal, pada dasarnya perlindungan hukum yang dimaksud dikemas sendiri oleh para pihak pada saat membuat perjanjian, dimana pada waktu mengemas klausula-klausula kontrak, kedua belah pihak menginginkan agar kepentingannya terakomodir atas dasar kata sepakat. Demikian juga segala jenis resiko diusahakan dapat ditangkal lewat pemberkasan lewat klausula-klausula yang dikemas atas dasar sepakat pula, sehingga dengan klausula itu para pihak akan memperoleh perlindungan hukum berimbang atas persetujuan mereka bersama. Perihal perlindungan hukum internal seperti itu baru dapat diwujudkan oleh para pihak, manakala kedudukan hukum mereka relatif sederajat dalam arti para pihak mempunyai bargaining power yang relative berimbang, sehingga atas dasar asas kebebasan berkontrak masing-masing rekan seperjanjian itu mempunyai keleluasaan untuk menyatakan kehendak sesuai kepentingannya.”⁵²

Dapat diahami bahwa hukum harus diciptakan dengan tujuan melindungi kepentingan masyarakat, dengan cara mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan tersebut. Hukum melindungi hak-hak masyarakat dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepada mereka untuk bertindak, misalnya tindakan hukum untuk menuntut melalui institusi hukum, agar hak mereka terpenuhi.⁵³ Perlindungan hukum terhadap hak masyarakat dapat dilakukan dalam dua cara, yaitu :

Pertama, perlindungan hukum secara represif, yang bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa dalam arti luas, yaitu penanganan perlindungan hukum bagi hak masyarakat melalui proses pengenaan

⁵¹ Soetijono, *Rule Of Law* (Supremasi Hukum), (Surakarta, Universitas 11 Maret Surakarta, 2003), hlm.27

⁵² Moch. Isnaini, *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan*, (Revka Petra Media, Surabaya, 2016), hlm.159

⁵³ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm.53

sanksi administrasi. *Kedua*, perlindungan hukum secara preventif, yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. Sarana perlindungan hukum preventif, meliputi: *pertama, the right to be heard*, artinya setiap individu sebagai anggota masyarakat berhak menuntut pemenuhan hak mereka, sebagai upaya mewujudkan keadilan. *Kedua, access to information*, artinya perlindungan hukum yang diupayakan oleh pemerintah dengan cara membuka akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi tentang proses pemenuhan hak mereka, sebagai wujud dari pelaksanaan pemerintahan yang baik.⁵⁴

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum. Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra bahwa hukum dapat difungsikan untuk menghujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif.⁵⁵

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun dalam bentuk yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka

⁵⁴ *Ibid*, hlm.189

⁵⁵ Lili Rasjidi dan I.B Wisa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung : Remaja Rusdakarya, 1999), hlm. 118

menegakkan peraturan hukum.⁵⁶ Perlindungan hukum sebagaimana diuraikan oleh Barda Nawawi Arief bahwa terpenuhinya hak-hak dan kewajiban seseorang, baik itu kepada individu maupun kelompok. Perlindungan hukum tersebut, menyangkut pula terhadap korban. Hal tersebut merupakan bagian dari perlindungan kepada masyarakat sebagai konsekwensi logis dari teori kontrak sosial (*social contract argument*) dan teori solidaritas sosial (*social solidarity argument*).⁵⁷

Pada dasarnya setiap warga negara sama kedudukannya dalam hukum. Setiap warga negara berhak mendapatkan perlindungan hukum tanpa terkecuali. Perlindungan hukum harus sejalan dengan tujuan hukum secara umum, yaitu untuk menegakkan keadilan, sehingga ketertiban dan ketentraman masyarakat dapat diwujudkan. Hukum ditempatkan sebagai institusi sosial yang memiliki fungsi vital dalam kehidupan sosial.⁵⁸ Roscoe Pounds menyebutkan bahwa : Hukum itu adalah keseimbangan kepentingan, bahwa : hukum itu adalah menata kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Kepentingan-kepentingan tersebut harus ditata sedemikian rupa agar tercapai keseimbangan yang proporsional. Perlindungan hukum pada akhirnya mewujudkan keseimbangan kepentingan dalam masyarakat. ⁵⁹ Uraian dari para ahli di atas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan,

⁵⁶ *Ibid*, hlm.63

⁵⁷ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 54

⁵⁸ Moch. Isnaeni, *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan* (Surabaya: Revka Petra Media, 2016) hlm. 159.

⁵⁹ Roscoe Pounds dalam Bernard L. Tanya, *Teori Hukum ; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Surabaya : Kita, 2006) , hlm.36

kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

C. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata “adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak; memihak pada yang benar, berpegang pada kebenaran; sepatutnya, dan tidak sewenang-wenang. Pada hakikatnya, keadilan adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan haknya dan yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, keturunan, agama, dan golongan. Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia Adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif.

Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.⁶⁰

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup bersama.

⁶⁰ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85

Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya, manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).⁶¹

Sebagaimana disebutkan oleh Dominikus Rato,⁶² bahwa persoalan keadilan sejalan dengan evolusi. Evolusi filsafat hukum sebagai bagian dari evolusi pemikiran manusia secara keseluruhan, berputar di sekitar persoalan tertentu yang muncul secara berulang-ulang yaitu keadilan, kesejahteraan dan kebenaran. Diantara yang paling menonjol dalam bidang hukum adalah persoalan keadilan karena hukum atau peraturan perundang-undangan harusnya adil, namun seringkali berkebalikan dan bahkan terabaikan. Hukum selalu berkaitan dengan keadilan walaupun secara empirik kurang disadari sepenuhnya. Hukum tanpa keadilan ibarat membuat gulai tanpa daging, hampa tanpa

⁶¹ *Ibid*, hlm.90

⁶² Dominikus Rato, *Filsafat Hukum ; Mencari dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.58

bermakna. Sebaliknya, keadilan tanpa hukum ibarat menyeberangi sungai tanpa jembatan, tertatih-tatih. Keadilan merupakan persoalan yang bersifat fundamental dalam hukum.

Teori keadilan menurut Aristoteles yang dibagi menjadi 5 (lima) macam yaitu keadilan komutatif, keadilan distributif, keadilan kodrat alam, keadilan konvensional, dan keadilan perbaikan. Adapun penjelasan/pengertian dari masing-masing keadilan sebagaimana dikutip dari Mochtar Kusumaatmaja⁶³ adalah sebagai berikut :

- 1) Keadilan Komutatif; Keadilan Komutatif adalah keadilan yang berhubungan dengan persamaan yang diterima oleh setiap orang tanpa melihat jasa-jasanya. Intinya harus bersikap sama kepada semua orang, tidak melihat dari segi manapun.
- 2) Keadilan Konvensional; Keadilan konvensional adalah keadilan yang mengikat warga negara karena didekritkan melalui kekuasaan khusus. Keadilan ini menekankan pada aturan atau keputusan kebiasaan yang harus dilakukan warga negara yang dikeluarkan oleh suatu kekuasaan.
- 3) Keadilan Distributif; Keadilan distributif adalah keadilan yang diterima seseorang berdasarkan jasa-jasa atau kemampuan yang telah disumbangkannya (sebuah prestasi). Keadilan ini menekankan pada asas keseimbangan, yaitu antara bagian yang diterima dengan jasa yang telah diberikan
- 4) Keadilan Kodrat Alam; Keadilan kodrat alam adalah keadilan yang bersumber pada hukum alam/hukum kodrat. Hukum alamiah ditentukan oleh akal manusia yang dapat merenungkan sifat dasarnya sebagai makhluk yang berakal dan bagaimana seharusnya kelakuan yang patut di antara sesama manusia
- 5) Keadilan Perbaikan; Keadilan perbaikan adalah keadilan yang dimaksudkan untuk mengembalikan suatu keadaan atas status kepada kondisi yang seharusnya, dikarenakan kesalahan dalam perlakuan atau tindakan hukum.

Diantara sekian banyaknya pemikiran dan konsep keadilan, salah satu konsep keadilan yang cukup relevan adalah tidak sekedar keadilan yang sifatnya formal dan prosedural, melainkan rasa keadilan yang berdasarkan pada suatu aturan-aturan normatif yang jauh dari moralitas dan nilai-nilai kemanusiaan.

⁶³ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 2000, hlm. 4

Lawan dari sifat keadilan yang sebelumnya yaitu keadilan yang bersifat substantif, yaitu rasa keadilan yang takarannya bukan secara kuantitatif sebagaimana tertuang dalam keadilan formal, melainkan rasa keadilan secara kualitatif yang didasarkan kepada moralitas publik dan nilai-nilai kemanusiaan dan mampu memberikan kepuasan bagi masyarakat. Dengan demikian, pada intinya tujuan dari hukum menurut penganut teori keadilan adalah memberikan keseimbangan terhadap suatu aturan hingga pada akhirnya dapat dirasa relevan dan adil.⁶⁴

D. Konsep dan Teori Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Hukum Islam

Makna tanah bagi manusia tidak terbantahkan. Ia tidak hanya memberi fungsi ekonomis, politis, namun juga kultural, kehormatan, identitas, atau harga diri. Tanah tidak semata-mata berarti benda dalam arti fisiknya, namun diatasnyalah dibangun ruang social, berbagai hubungan dijalin, persaingan terjadi, penguasaan dominan dan politik dikontestasikan.⁶⁵ Sehingga tidak salah jika dikatakan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi tanah juga merupakan tempat manusia berkembang. Bahkan, menurut Ter Haar, hubungan yang erat antara tanah dan manusia karena tanah merupakan tempat tinggal, tanah yang memberi kehidupan, tanah dimana manusia dimakamkan, dan hubungannya bersifat *magis religius*.⁶⁶

⁶⁴ Dyah Ochtorina dan A'an efendi, *Ilmu Hukum*, Jakarta : Kencana, 2021, hlm.90

⁶⁵ Syahyuti, "Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia," *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi* 24, no. 2 (Juli 2006): hlm.14

⁶⁶ Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm.194

Hukum Pertanahan dalam studi hukum Islam dikenal dengan ahkam-al-aradi. Pada umumnya para fuqaha' membahas hukum pertanahan dalam studi pengelolaan harta benda (al-amwal) oleh negara. Ini semisal Imam Abu Yusuf (w. 193 H) dalam al-Kharaj, Imam Yahya ibn Adam (w. 203 H) dalam al-Kharaj dan Imam Abu Bait (w. 224 H) dalam al-Amwal. atau dalam studi hukum tata negara, semisal Imam al-Mawardi (w. 450 H) dalam al-Ahkam al-Sultaniyyah, dan Imam Abu Ya'la (w. 457 H) dalam al-Ahkam al-Sultaniyyah.⁶⁷ Sedangkan pada masa modern terdapat Abd al-Qadim Zalum dalam al-Amwal fi Daulah al-Khilafah, Atif Abu Zaid Sulaiman 'Aly dalam Ih ya' al-Aradi al-Mawat fi al-Islam, dan Amin Shauman dalam Bahth fi Aqsam al-Aradhin fi al-Shari'ah al-Islamiyyah wa Ahkamuha.⁶⁸

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT, sebagaimana firman-Nya dalam QS al-Nur (27): 42, yang artinya *“Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk).”* Selanjutnya, Allah SWT sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya, sebagaimana firman-Nya dalam QS al-Hadid (57): 7, yang artinya: *“Dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya.”* Menafsirkan ayat ini, Imam Al-Qurthubi berkata, “Ayat ini adalah dalil bahwa asal usul kepemilikan (ashlul milki) adalah milik Allah SWT.,

⁶⁷ Taqyudin An-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternative: Perspektif*, trans. oleh Moh. Maghfur Wachid (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), hlm.128

⁶⁸ Amir Syam Marsuki, “Makalah Hukum Pertanahan Menurut Syariat Islam,” diakses 16 Februari 2024, <http://amirsyampa./2012/01/makalah-hukum-pertanahan-menurut.html>.

dan bahwa manusia tak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (tasharruf) dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT.”

Maka dari itu, berbagai ayat di atas adalah bahwa secara filosofis tidak ada satu hukum pun yang boleh digunakan untuk mengatur persoalan tanah, kecuali hukum-hukum Allah saja. Mengatur pertanahan dengan hukum selain hukum Allah telah diharamkan oleh Allah sebagai pemiliknya yang hakiki. Berkaitan dengan hal tersebut, juga bisa ditambahkan bahwa Allah SWT yang menciptakan bumi berikut segenap isinya, tetapi manusia yang diberikan mandat atau tugas untuk mengelolanya, dan sekaligus akan dimintai tanggung jawabnya. Semua yang ada di muka bumi diciptakan Allah SWT. untuk kepentingan hidup manusia, tetapi dalam saat yang bersamaan Allah SWT. juga mengingatkan tentang kerusakan bumi juga di tangan manusia.

Berdasarkan masalah tentang status kepemilikan ini, Hukum Islam juga mempunyai legitimasi hukum tersendiri, karena masalah kepemilikan tanah ini sangat penting, hal ini terbukti masalah tanah adalah yang sangat mendasar dari sudut manapun, juga dari sudut teologis antara lain nampak dari banyaknya kata-kata tanah/bumi (*ard*) dalam al-Qur’an. Dalam kitab suci ini, kata-kata *ard* diangkat oleh lebih kurang 366 ayat dalam 72 surat dan 144 ayat surat dalam Al-Qur’an.⁶⁹

⁶⁹ Adhi Darmawan, *Jogja Bergolak Diskursus Keistimewaan DIY Dalam Ruang Publik*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Kepel Press, 2010, hlm. 84.

BAB III

ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN DI WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Prosedur Perpanjangan Sertipikat Hak Guna Bangunan Menurut Ketentuan Yang Berlaku

Indonesia menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, serta hak-hak lainnya yang telah terdaftar di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Tujuan lainnya adalah untuk menyediakan informasi kepada para pihak yang berkepentingan termasuk juga Pemerintah. Informasi pertanahan yang disediakan tersebut kemudian agar dengan mudah memperoleh data sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan. Informasi tersebut digunakan untuk mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, serta untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.⁷⁰

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah pertama kali (*opzet* atau *initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*bijhouding* atau *maintenance*).⁷¹ Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis,

⁷⁰ Akbar Kurnia Wahyudi, *Jurnal Hukum : Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Kepastian Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, 2002, hlm.18

⁷¹ Lubis, Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju. 2008, hlm.36

penyimpanan daftar umum dan dokumen. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdiri dari pendaftaran perubahan hak, pembebanan hak serta pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Pemeliharaan data pendaftaran tanah harus dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis. Perubahan data fisik dan data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar, kemudian didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat.⁷²

Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta pejabat lainnya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Kegiatan-kegiatan tersebut ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan perundang-undangan yang terkait. PPAT sebagai pejabat umum dengan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Hak atas tanah merupakan hubungan hukum antara subyek dan obyek hak, hubungan itu memperoleh perlindungan hukum dan kepastian hukum yang sesuai dengan asas-asas dalam pendaftaran tanah. Asas-asas pendaftaran tanah meliputi: asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Produk akhir dari terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah, yakni dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah yang merupakan tanda bukti hak kepemilikan atas suatu bidang tanah, untuk mewujudkan kepastian hukum

⁷² *Ibid*, hlm.36

dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya.⁷³ Meskipun sertipikat hak atas tanah dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum, namun pemegang sertipikat hak atas tanah belum tentu dapat terlepas dari adanya masalah, sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Apabila asas-asas dalam pendaftaran tanah telah terpenuhi, maka seharusnya tidak akan tercipta masalah, sengketa, konflik maupun perkara pertanahan di kemudian hari. Terpenuhinya asas-asas dalam pendaftaran tanah itulah yang dapat menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah. Salah satu penyebab munculnya permasalahan, karena adanya kesenjangan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa kenyataannya (*das sein*), artinya dengan kata lain masalah muncul dikarenakan adanya perbedaan antara hal yang diinginkan dengan hal yang terjadi.

Berdasarkan prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat. Hal ini tentunya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Berdasarkan hal tersebut maka demi tercapainya tujuan dimanfaatkannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, diaturlah macam-macam hak atas tanah sesuai yang tercantum dalam ketentuan Pasal 16 UUPA

⁷³ Y. Wartaya Winangun, SJ, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Cetakan 1. Yogyakarta: Kanisius, 2004, hlm. 21

antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil hutan.

Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan diberikan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh tahun) dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh tahun). Hal ini berarti bahwa dalam hal jangka waktu hak guna bangunan berakhir maka hak guna bangunan tersebut dapat hapus pula sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam Pasal 40 huruf a UUPA.

Hak Guna Bangunan, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Selain itu, Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Selaras dengan ketentuan UUPA di atas Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, menyebutkan bahwa sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.⁷⁴ Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan, bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya

⁷⁴ Maria SW Sumarjono, *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2018, h. 81

jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut. Sedangkan menurut Pasal 41 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, dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.

Ketentuan tersebut di atas memperlihatkan, bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menggunakan kalimat lugas “selambat-lambatnya”. Sedangkan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 memakai istilah “tenggang waktu”, yang menyiratkan makna lebih longgar. Dengan adanya 2 (dua) istilah berbeda yang dipergunakan menyangkut jangka waktu pengajuan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan, maka dapat menimbulkan penafsiran serta implikasi yang berbeda di dalam prakteknya. Hal ini akan sedikit banyak berpengaruh terhadap terselenggaranya kepastian hukum. Dalam kenyataannya di wilayah Yogyakarta masih banyak pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya tidak segera melakukan perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) tersebut.⁷⁵

Hal tersebut dikarenakan ketidaktahuan para pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) tersebut bahwa sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya harus segera diperbarui. Demikian halnya dalam realitanya, terjadi beberapa problematika dalam perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka

⁷⁵ Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999, hlm.72

waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya. Hak Guna Bangunan tersebut di atas dapat juga beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak Guna Bangunan atas tanah negara atau atas tanah Hak Pengelolaan, terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. (Pasal 23 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996). Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik, dengan Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. (Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996). Jadi Hak Guna Bangunan tersebut timbul atau ada, pada waktu dibuatnya Akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang memuat ketentuan tentang pemberian Hak Guna Bangunan oleh pemegang Hak Milik atas tanah dimaksud. Namun baru mengikat pihak ketiga, apabila sudah didaftarkan di Kantor Pertanahan. Kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 adalah :

1. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.
2. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya.
3. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya, serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
4. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus.

5. Menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, demikian dinyatakan dalam Pasal 39 UUPA jo Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Hal tersebut sesuai dengan yang ditetapkan oleh Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Hak Tanggungan, bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan. Ketentuan Pasal 40 UUPA menyatakan, bahwa Hak Guna Bangunan hapus karena:

1. Jangka waktunya berakhir
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
4. Dicabut untuk kepentingan umum
5. Ditelantarkan
6. Tanahnya musnah
7. Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2), bahwa pemegang Hak Guna Bangunan tidak lagi memenuhi syarat sebagai subyek Hak Guna Bangunan.

Ketentuan mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan diatur pula dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang menerangkan bahwa, Hak Guna Bangunan hapus karena :

1. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya.

2. Dibatalkan oleh Pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena :
 - a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32 atau
 - b) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan, atau
 - c) Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap
3. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang-pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir.
4. Dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.
5. Ditelantarkan.
6. Tanahnya musnah : dalam hal tanahnya musnah Hak Guna Bangunan hapus sejak musnahnya tanah itu. (Penjelasan Pasal 35 ayat (1) huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996)
7. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, bahwa Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai subyek Hak Guna Bangunan apabila dalam jangka waktu 1 (satu) tahun haknya tidak dilepaskan atau dialihkan hak tersebut hapus karena hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai hapusnya Hak Guna

Bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

Akibat dari hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 adalah :

1. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah negara mengakibatkan tanah menjadi tanah negara.
2. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak Pengelolaan.
3. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Milik. (Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

Pemberian dan Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) : ⁷⁶

1. Pemberian Hak Guna Bangunan Berdasarkan Penetapan Pemerintah
Hak Guna Bangunan di atas tanah Negara dan atas tanah Hak Pengelolaan, diatur melalui PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Rumusan dari Pasal 1, angka 8 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 menjelaskan pengertian arti pemberian hak atas tanah adalah Penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah Negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian Hak di atas Hak Pengelolaan.

⁷⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm.81

2. Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Bangunan

Pasal 1 angka 9 PMNA/ KBPN Nomor 9 Tahun 1999 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya suatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir.

Ketentuan Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan, bahwa Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun. Pengajuan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan menurut Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menyebutkan, bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya.⁷⁷

Sedangkan Pasal 41 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, menetapkan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu tersebut. Hak Guna Bangunan dalam UUPA diatur secara khusus dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, yang menyatakan

⁷⁷ Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

bahwa Hak Guna Bangunan, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang haknya, dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Selain itu, Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Selaras dengan ketentuan UUPA di atas Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, menyebutkan bahwa sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.⁷⁸

Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan, bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut, sedangkan menurut Pasal 41 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, dinyatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut.⁷⁹

⁷⁸ Urip Santoso, *Op.Cit.*, hlm.81.

⁷⁹ Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 jo Pasal 41 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999

Ketentuan tersebut di atas memperlihatkan, bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menggunakan kalimat lugas “selambat-lambatnya”. Sedangkan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 memakai istilah “tenggang waktu”, yang menyiratkan makna lebih longgar. Dengan adanya 2 (dua) istilah berbeda yang dipergunakan menyangkut jangka waktu pengajuan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan, maka dapat menimbulkan penafsiran serta implikasi yang berbeda di dalam prakteknya. Hal ini akan sedikit banyak berpengaruh terhadap terselenggaranya kepastian hukum.⁸⁰

Kemudian kaitan dengan pembebanan Hak Tanggungan terhadap Hak Guna Bangunan dalam Pasal 39 UUPA jo Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan, bahwa Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan. Hal ini sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan.⁸¹

Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA jo Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan

⁸⁰ Ahmadin. *Masalah Agraria di Indonesia Masa Kolonial*. (Attoriolong Vol. IV, No. 1. 2007). h. 56.

⁸¹ Pasal 39 UUPA jo Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

mengingat keperluan serta keadaan bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Sesudah jangka waktu tersebut dan perpanjangannya berakhir kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama dan dicatat pada buku tanah di Kantor Pertanahan.

Berkaitan dengan terbatasnya jangka waktu dan Hak Guna Bangunan, dalam peraturan perundang-undangan telah disediakan dua cara yang memungkinkan pemegang Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya berakhir tetap menjadi pemegang dan Hak Guna Bangunan tersebut, yaitu: pertama, melalui perpanjangan hak, kedua, pembaharuan hak. Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut. Sedangkan pembaharuan hak adalah pemberian hak yang lama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan Hak Guna Bangunan sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya berakhir (Pasal 1 angka 6 dan 7 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).⁸²

Saat ini praktek pelaksanaan Perpanjangan atau Pembaharuan HGB dilaksanakan dengan berpedoman pada 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, serta Peraturan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 5 Tahun 1998 tentang perubahan HGB atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik. Pasal 43 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun

⁸² Feri, E., Ahmad, F., & Sahari, A. (2020). "Analisis Hukum Pemberian Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Dari Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang kepada PT. Kawasan Industri Medan (Persero)". *Iuris Studia Jurnal Kajian Hukum, Vol. 1*, (No. 2), hlm.185

1999 menyatakan, bahwa ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara permohonan Hak Guna Bangunan berlaku mutatis mutandis untuk permohonan perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Guna Bangunan.

Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak atas tanah tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut, yang permohonannya dapat diajukan sebelum jangka waktu berlakunya hak atas tanah yang bersangkutan berakhir. Melalui perpanjangan hak maka nomor dalam sertifikat hak akan tetap sama, melainkan hanya jangka waktunya saja dicoret dengan penggantian jangka waktu perpanjangan yang baru. Keputusan mengenai perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak berakhirnya hak yang bersangkutan. Perpanjangan hak hanya dapat dilakukan satu kali dan apabila jangka waktu perpanjangan telah habis, kemudian terhadap pemegang hak yang sama dapat dimohonkan pembaharuan hak. Pembaharuan hak adalah pemberian hak atas tanah yang sama kepada pemegang hak yang sama yang dapat diajukan setelah jangka waktu berlakunya hak yang bersangkutan berakhir. Pembaharuan Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak didaftarkannya keputusan Pemberian Hak Guna Usaha di Kantor Pertanahan.⁸³

Pasal 27 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan, bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut. Sedangkan dalam Pasal 41 PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 disebutkan bahwa permohonan

⁸³ Purbandari. (2014). "Status Kepemilikan Rumah Susun di atas Hak Guna Bangunan yang Melekat di atas Hak Pengelolaan (Tanah Komplek Bandara Kemayoran)". *Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol. 1*, (No. 1), hlm.24-31

perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan oleh pemegang hak dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun, sebelum berakhirnya jangka waktu hak tersebut. Pada kedua aturan tersebut ditemukan pertentangan pada ketika PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan perpanjangan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya Hak Guna Bangunan yang berarti apabila telah lewat 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya Hak Guna Bangunan, maka pemegang hak tidak dapat melakukan perpanjangan terhadap Hak Guna Bangunan yang ia miliki. Akan tetapi dalam PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 disebutkan diajukan dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun yang memiliki makna bahwa meskipun telah lewat 2 (dua) tahun sebelum Hak Guna Bangunan berakhir maka pemegang hak masih dapat mengajukan perpanjangan Hak Guna Bangunan.⁸⁴

Tentunya dengan adanya dua perbedaan pengaturan terhadap jangka waktu perpanjangan Hak Guna Bangunan menimbulkan suatu ketidakpastian hukum. Landasan hukum yang digunakan mengenai perpanjangan Hak Guna Bangunan sudah tentu seharusnya adalah Peraturan Pemerintah yang merupakan dasar dari pembentukan suatu Peraturan Menteri. Mengingat dalam praktik perpanjangan Hak Guna Bangunan ternyata dalam jangka waktu 2 (dua) tahun masih dapat dilaksanakan, hal ini berarti penerapan hukum perpanjangan Hak Guna Bangunan dikembalikan kepada pengetahuan dan kepatuhan pejabat yang menentukan keputusan dapat atau tidaknya Hak Guna Bangunan diperpanjang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁵

⁸⁴ Feri, E., Ahmad, F., & Sahari, A. *Op.Cit*, hlm.9

⁸⁵ L. Weku Robert. *Kajian Terhadap Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum Pidana Dan Hukum Perdata*. Artikel Hukum, 2017, hlm..72

Selanjutnya berkaitan dengan hierarki norma hukum, sesuai teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) oleh Hans Kelsen bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi.⁸⁶ Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (untuk selanjutnya disebut dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011) disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di samping ketujuh jenis peraturan perundang-undangan tersebut tercakup pula peraturan yang ditetapkan lembaga struktural lain seperti lembaga kementerian berupa peraturan menteri. Selanjutnya ditegaskan pula dalam Pasal 8 angka (2) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa jenis peraturan selain dalam Pasal 7 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan, dengan demikian artinya Peraturan Menteri merupakan peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan

⁸⁶ Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 59

Pemerintah serta mengikat hanya kepada suatu instansi pemerintahan tertentu sehingga memiliki tingkat struktural di bawah Peraturan Pemerintah.⁸⁷

Hal demikian juga memiliki arti bahwa dasar dari dibentuknya suatu Peraturan Menteri adalah suatu norma hukum yang telah ditentukan dalam aturan yang tingkatannya lebih tinggi dan dalam hal ini umumnya adalah Peraturan Pemerintah. Terkait dengan hal tersebut maka dikenal suatu asas hukum yakni asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang memiliki arti bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah. Penggunaan asas ini sesuai bila dikaitkan dengan aturan mana yang digunakan pada saat adanya dua aturan hukum yang berbeda tingkatannya saling bertentangan.⁸⁸

Berdasarkan asas tersebut, dalam hal Peraturan Pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi dari Peraturan Menteri akan tetapi terdapat ketentuan yang berbeda, bahkan bertentangan satu dengan yang lain, maka menurut asas *lex superiori derogat legi inferiori*, Peraturan Pemerintah mengesampingkan Peraturan Menteri, dengan demikian bila dikaitkan dengan PP Nomor 40 Tahun 1996 dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999, sudah tentu aturan hukum yang digunakan adalah PP Nomor 40 Tahun 1996 tersebut. Di samping hal itu, berdasarkan Pasal 6 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum yang bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Tertib di sini ialah bahwa

⁸⁷ Fajar Laksono Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta, UII Press, 2006, hlm.21

⁸⁸ Bagir Manan. *Op.Cit*, hlm.59.

pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku harus selaras tidak memiliki pertentangan di dalamnya.⁸⁹

Selanjutnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya terdiri dari landasan *filosofis*, landasan *yuridis*, dan landasan *sosiologis*, maka perlu untuk menganalisa kedua ketentuan di atas melalui landasan-landasan tersebut.⁹⁰ Pertama, landasan *filosofis*, terhadap landasan ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan bahwa dasar *filosofis* berkaitan dengan “*rechtsidee*” di mana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban kesejahteraan dan sebagainya, dalam hal ini tentunya masyarakat mengharapkan kemudahan dan dapat diterapkannya peraturan perundang-undangan yang ada khususnya yang berkaitan dengan kepentingannya sendiri yakni pemegang hak guna bangunan tidak kehilangan haknya.⁹¹ Secara filosofis maka tentunya 2 (dua) tahun sebelum habisnya jangka waktu pun masih memiliki status pemegang Hak Guna Bangunan dan memiliki hak penuh atas hak tersebut termasuk untuk melakukan perpanjangan hak.

Kedua, landasan yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena akan menunjukkan keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur terutama jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih

⁸⁹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Fokusmedia, 2013, hlm.19

⁹⁰ Bagir Manan. *Op.Cit* hlm. 63.

⁹¹ *Ibid*, hlm.63

tinggi, ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan produk hukum tersebut, serta keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.⁹²

Dasar yuridis dari PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 menunjukkan bahwa Peraturan Menteri tersebut dibuat sesuai dengan kewenangan dan tata cara tertentu yang dimaksudkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, akan tetapi pada kesesuaiannya dengan peraturan di atasnya yakni PP Nomor 40 Tahun 1996 maka dapat disimpulkan bahwa PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 bertentangan dan tidak sesuai yakni pada saat PP Nomor 40 Tahun 1996 menyebutkan perpanjangan dilakukan 2 (dua) tahun sebelum Hak Guna Bangunan habis dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 menyebutkan perpanjangan dilakukan dalam 2 (dua) tahun sebelum Hak Guna Bangunan habis. Konsekuensi logis dari adanya pertentangan antar dua ketentuan tersebut adalah dapat dibatalkannya produk hukum yang lebih rendah tersebut dalam hal ini PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 yang merupakan turunan dari PP Nomor 40 Tahun 1996. Tentunya untuk dapat mengubah ketentuan dalam Peraturan Menteri tersebut agar disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah, dibutuhkan gugatan dari masyarakat yang dirugikan ataupun kesadaran dari pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri.⁹³

Ketiga, landasan *sosiologis (sociologiche gelding)*. Dasar *sosiologis* artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dan melalui dasar sosiologis diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat

⁹² *Ibid*, hlm.64

⁹³ *Ibid*, hlm.65

akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional untuk melaksanakannya. Suatu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat.⁹⁴

Memperhatikan landasan sosiologis, maka diperlukan pula analisis sebagai berikut: analisis kebutuhan atau keperluan, analisis manfaat, dan analisis dampak atau implikasi. Melalui analisis kebutuhan atau keperluan maka dapat disimpulkan bahwa jangka waktu untuk perpanjangan Hak Guna Bangunan merupakan kebutuhan atau keperluan sesuai dengan UUD 1945 dan UUPA yang menyebutkan bahwa negara sebagai yang diberikan mandat untuk menguasai tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam hal ini terkait dengan penggunaannya untuk berpehidupan yang layak, artinya mengutamakan hak pemegang hak guna bangunan yang layak untuk melanjutkan kepemilikan haknya atas bangunan tersebut.⁹⁵

Melalui analisis manfaat maka perlu untuk membandingkan dua ketentuan yang mengatur berbeda tersebut. Berdasarkan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 yang menyebutkan perpanjangan dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, maka meskipun adanya asas fiksi hukum bahwa semua orang dianggap tahu hukum akan tetapi Peraturan Menteri tersebut tidak menyulitkan pemilik Hak Guna Bangunan yang memang tidak mengetahui kewajiban untuk

⁹⁴ *Ibid*, hlm.66

⁹⁵ Feri, E., Ahmad, F., & Sahari, A. *Op.Cit*, hlm.185.

melakukan perpanjangan 2 (dua) tahun sebelum seperti yang ditentukan dalam PP Nomor 40 Tahun 1996.

Analisis dampak atau implikasi dari adanya kedua hal tersebut menunjukkan pula bahwa meskipun PP Nomor 40 Tahun 1996 memiliki kekuatan hukum yang lebih tinggi akan tetapi dalam praktik PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 ternyata memberikan kemudahan bagi para pemegang Hak Guna Bangunan pada ketika pemegang Hak Guna Bangunan baru mengetahui adanya kewajiban untuk perpanjangan haknya yang dilakukan sebelum habisnya masa berlaku Hak Guna Bangunan yang ia miliki tersebut.⁹⁶

Selanjutnya perlu untuk mengambil suatu keputusan yang mempertimbangkan keseluruhan aspek dari adanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk demi kepentingan masyarakat itu sendiri. Sesuai dengan tujuan adanya hukum yaitu ketertiban, maka perlu dilakukan analisis tertib hukum untuk menentukan pemecahan masalah tersebut sebagai berikut. Pertama, mengetahui secara lengkap undang-undang, peraturan undang-undangan atau hukum pada umumnya mengenai atau yang bertalian dengan materi muatan yang diatur. Mengenai ketentuan perpanjangan Hak Guna Bangunan, maka peraturan perundang-undangan yang bertalian adalah UUD 1945, UUPA, PP Nomor 40 Tahun 1996, dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999. Sesuai dengan urutan dan teori *grundnorm*, maka UUD 45 merupakan dasar filosofis dibentuknya UUPA, sedangkan PP Nomor 40 Tahun 1996 dan

⁹⁶ Erwiningsih, W. *Op.Cit* hlm.18.

PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 merupakan peraturan pelaksana dari UUPA.

97

Kedua, menghindari inkonsistensi antar berbagai ketentuan yang ada dengan peraturan perundang-undangan baru, dalam hal ini maka hanya dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 dan PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 mengenai teknis jangka waktu perpanjangan hak guna bangunan saja yang terjadi inkonsistensi, sedangkan tujuan dari adanya kedua ketentuan tersebut tetap mengacu dan selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan demikian maka perlu adanya penyesuaian peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perpanjangan hak guna bangunan demi terciptanya tertib hukum dan kepastian hukum.⁹⁸

Mengingat asas peraturan perundang-undangan yang berlaku maka yang perlu diubah untuk disesuaikan adalah PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 terhadap PP Nomor 40 Tahun 1996 karena secara yuridis kedudukan Peraturan Pemerintah lebih tinggi dari Peraturan Menteri, akan tetapi apabila melihat secara sosiologis dan filosofis, maka PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 memiliki manfaat dan dampak yang lebih efektif terhadap masyarakat. Atas dasar demikian maka perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tersebut sangat dimungkinkan pula untuk dirubah. Perubahan tersebut dapat dilakukan melalui putusan Mahkamah Agung ataupun kesadaran dari pembuat peraturan perundang-undangan dalam hal ini pemerintah.

⁹⁷ Purbandari. *Op.Cit.* hlm.24-31.

⁹⁸ *Ibid*

B. Analisis Yuridis Permasalahan dalam Proses Perpanjangan Sertipikat Hak Guna Bangunan di Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai permasalahan dalam bab ini, ada baiknya telusuri akar permasalahan dan sejarah hak atas tanah di provinsi Yogyakarta sekilas. Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas dengan Tanah Kasultanan atau sering disebut juga sebagai *Sultan Grond* (SG) dan Tanah Kadipaten (PAG). Munculnya istilah Sultan Grond dilatar belakangi oleh munculnya *Domein Verklaring* yang termuat dalam *Rijksblad Yogyakarta* Nomor 16 Tahun 1918.⁹⁹ Berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menegaskan bahwa: "Daerah yang meliputi daerah Kasultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta".

Secara umum hak atas tanah merupakan hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan dan juga mengambil manfaat dari tanah tersebut. Hak atas tanah dapat diartikan sebagai hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan juga hak pakai.¹⁰⁰ yang memiliki sifat turun-menurun yang menjadi keistimewaan tersebut. Hal ini berdasarkan adanya proses hukum yang berupa penyerahan tanah sebagaimana

⁹⁹ Dalam bidang pertanahan terdapat dua *rijksblad* yang penting, yaitu *Rijksblad Kasultanan* No 16 tahun 1918 dan *Rijksblad Pakualaman* No 18 tahun 1918 menyatakan bahwa: "*Sakabehing bumi kang ora ana tandha yektine kadarbe ing liyan mawa wewenang eigendom, dadi bumi kagungane keraton Ingsun*". Artinya, "semua tanah yang tidak ada bukti kepemilikan menurut hak eigendom (hak milik, menurut Agrarische Wet 1870), maka tanah itu adalah milik kerajaanku." Kedua *rijksblad* tersebut merupakan dasar hukum bagi status tanah swapraja di Yogyakarta, yang dianggap masih ada hingga saat ini, yang dikenal sebagai Sultan Grond (SG) dan Paku Alamanaat Grond (PAG), kedudukannya sama seperti *Domein Verklaring*.

¹⁰⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.18

tercantum dalam Pasal 1 Perjanjian Giyanti pada tanggal 13 Februari 1755 oleh Penjajah Belanda kepada Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sri Sultan Hamengkubuwono I.

Penyerahan tanah tersebut memiliki tujuan untuk mengakhiri peperangan yang telah berlangsung selama lebih dari 8 tahun. Keadaan masa penjajahan oleh Negara Belanda dengan berkuasanya VOC berdasarkan Pasal 131 ayat (2) sub b Jo Pasal 15 AB dengan Pasal 163 IS yang menggolongkan Penduduk Kulit Putih (Eropa) dan penduduk Kulit Kuning (Timur Asing) sebagai golongan penduduk yang Non pribumi serta golongan penduduk pribumi. Penggolongan tersebut menciptakan pengklasteran sebagai bentuk kebijaksanaan berupa pemberlakuan dualisme hukum yakni hukum perdata (*privatrecht*) bagi warga non pribumi, sedangkan hukum adat berlaku bagi masyarakat pribumi. Penggolongan tersebut memiliki akibat hukum yang sangat signifikan terhadap pengaturan hak atas tanah.

Kasultanan Yogyakarta belum dinyatakan sebagai subjek hukum dalam hukum positif yang dapat memiliki hak atas tanah dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai PMA Nomor 2 Tahun 1960) yang selanjutnya ditegaskan dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah (selanjutnya disebut sebagai PMA Nomor 2 Tahun 1962) yang mengatur mengenai pelaksanaan ketentuan konversi hak-hak atas tanah tidak memberikan ruang bagi Kasultanan Yogyakarta untuk melakukan konversi atas hak milik atas tanahnya sesuai dengan hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Jenis-jenis dari hak atas tanah sebagaimana telah dipaparkan di atas, bahwa terdapat hak milik sebagai hak yang utama dan beberapa hak sebagai hak sekunder atau turunan. Jenis-jenis hak tersebut dapat sebagai hak yang saling berkaitan sebagaimana Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai. Kedudukan hak atas tanah tersebut khususnya Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai memiliki keterkaitan secara langsung antara hak milik Tanah Kasultanan (SG). Kedudukan Hak Guna Bangunan berturut-turut di atur dalam Pasal 35-40 UUPA, sedangkan hak pakai di atur dalam Pasal 41-43 UUPA. Dalam pengaturan pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah tersebut selanjutnya diatur secara rinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah yang selanjutnya akan disebut sebagai Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Peraturan tersebut dilaksanakan secara harmonis untuk mengakomodir hak-hak atas tanah yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta setelah berlakunya Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keistimewaan dari Daerah Istimewa Yogyakarta salah satunya ialah memiliki kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, mengingat bahwa Kasultanan Yogyakarta dapat dan telah memiliki hak milik atas tanah. Di lain sisi, keberadaan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi menjadi 2 (dua), yaitu Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak

Pakai di atas Tanah Negara dan juga Tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas Tanah Hak Milik Kasultanan.¹⁰¹ Perbedaan dari kedudukan hak atas tanah tersebut dikarenakan belum ada pengaturan dalam hukum positif yang mengakomodir hak-hak atas Tanah Kasultanan (SG) secara langsung, sehingga Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum diundangkan dan berlakukan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta belum bisa dilaksanakan.

Kedudukan hukum tersebut akan dilakukan pengaturan secara administrasi terkait perolehan atau pemberian hak-hak atas tanah sekunder atau turunan yang dalam hal ini adalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Pengaturan tersebut dilakukan dengan pemenuhan hak oleh Kasultanan dengan mengkonversi hak milik atas tanahnya sesuai dengan UUPA setelah diakomodir haknya dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kompleksnya Sejarah pengaturan agraria dan tumpang tindihnya beberapa peraturan perundangan di DIY, kultur kerajaan yang masih sangat kental hingga pengakuan masyarakat terhadap tanah tanah Kasultanan dan Kadipaten menjadikan banyaknya kekosongan ruang hukum yang dapat menimbulkan multi tafsir hingga kesalahan-kesalahan penerapan hukum agraria nasional pada implementasinya.¹⁰²

Demikian halnya dengan keberadaan Hak Guna Bangunan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang pada dasarnya tidak terlepas dari sejarah

¹⁰¹ Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

¹⁰² Andi Reza Fitriani Eru Setiawan, "*Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta*" Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2015 hlm 76

pertanahan tersebut. Sebagaimana penulis kutip dari Harian Jogja terdapat problematika hukum adanya perpanjangan dan pembaharuan izin Hak Guna Bangunan (HGB) yang diajukan ke BPN DIY mangkrak bertahun-tahun. Massa yang tergabung dalam 'Paguyuban Korban HGB DIY' ini melalui Juru Bicara Paguyuban Korban HGB DIY, Albintoro, menyebut:

“Dia bersama anggota paguyuban lainnya tak bisa memperpanjang SHGB yang mereka pegang sebelumnya. Ini lantaran BPN mengindikasikan tanah mereka merupakan tanah milik kasultanan. Padahal, menurut Albintoro, tanah mereka berstatus milik negara.”¹⁰³

BPN selama ini tak mau mengeluarkan surat keterangan yang menyatakan tanah tersebut bukanlah tanah mereka. Padahal, SHGB yang mereka pegang selama ini pun secara resmi dikeluarkan oleh BPN DIY. Dari pihak BPN sendiri justru diminta untuk mengurus perpanjangan SHGB ke Panitikismo Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat. "*Kami cuma minta bukti saja kalau itu tanah kasultanan. Keluarkan surat, tetapi ini tidak pernah. Malah kami digiring ke Panitikismo,*" saat ditemui di Kantor BPN DIY.¹⁰⁴ Demikian juga halnya dengan pengajuan perpanjangan dan pembaharuan SHGB anggota paguyuban bahkan tak ditindaklanjuti bertahun-tahun, bahkan ada yang menunggu hingga lima tahun. Padahal, anggota paguyuban juga punya kepentingan masing-masing. Baik untuk dijual kembali atau diwariskan. Hingga saat ini, pemilik masih menggunakan bangunan secara fisik. Menanggapi keluhan itu, Kabid Penetapan Hak dan Pendaftaran (PHP) Kanwil BPN DIY, Tri Harnanto menyebut tanah

¹⁰³ <https://www.harianjogja.com/diakses> pada tanggal 16 Februari 2025

¹⁰⁴ <https://www.harianjogja.com/diakses> pada tanggal 16 Februari 2025.

anggota paguyuban ini terindikasi merupakan tanah RVO atau *Recht van Opstal*.

105

RVO merupakan hak guna bangunan yang diterapkan pada zaman Belanda. Tanah RVO juga sejatinya telah diatur dan menjadi bagian dari keistimewaan DIY di bidang pertanahan. Anggota paguyuban, lanjutnya, juga turut mendapat rekomendasi. Mulai dari rekomendasi untuk didaftarkan langsung ke kantor pertanahan, melakukan proses pengukuran, hingga rekomendasi untuk berkonsultasi dengan Panitikismo.

"RVO sendiri kalau kami amati ada yang berasal dari Sultan Grond, Pakualaman Grond, ada yang tidak tertulis. Ini sedang kami kaji dan mendekati dengan Pemda. Kami sebenarnya perlu penegasan, biar kami juga bisa melayani," sebagaimana disampaikan oleh pihak Kantor Pertanahan DIY. Ke depan pihaknya akan mengupayakan adanya MoU dengan Panitikismo Kraton Yogyakarta. Sehingga nantinya terjadi kesepakatan dan kesepahaman. Tindak lanjut akan kita lakukan MoU dengan pihak Kraton, sehingga terhadap permasalahan ini ada sepakat harus seperti apa yang kita lakukan. Salah satunya lebih intens ke proses perpanjangan atau pembaharuan HGB ini. Kalau masalah target, ini sedang berjalan dan mudah-mudahan tidak terlalu lama bisa mewujudkan MoU tersebut.¹⁰⁶

HGB adalah salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA yang diatur dalam Pasal 35 yang memberikan pengertian "Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun dan dapat dialihkan. Jadi dalam hal ini pemilik bangunan berbeda dengan pemilik hak atas tanah dimana bangunan tersebut didirikan atau pemilik HGB bukanlah pemilik hak atas tanah tersebut. Sehubungan dengan HGB, Pasal 37 UUPA menentukan Hak guna

¹⁰⁵ <https://www.harianjogja.com/diakses> pada tanggal 16 Februari 2025.

¹⁰⁶ <https://www.harianjogja.com/diakses> pada tanggal 16 Februari 2025

bangunan dapat terjadi atas mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tanah milik karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Berkaitan dengan kepemilikan HGB, ketentuan Pasal 36 UUPA menentukan yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah warganegara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. UUPA memungkinkan dimilikinya HGB oleh badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Negara Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Kedua unsur tersebut bersama-sama harus ada, jika badan hukum tersebut ingin mempunyai HGB kedua syarat ini merupakan keharusan kumulatif. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia tidak mungkin memiliki HGB. Badan hukum yang tidak didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia tetapi berkedudukan di Indonesia tidak dapat memiliki HGB. Terhadap keadaan yang terakhir, dalam teori hukum perdata internasional, kedudukan suatu badan hukum telah berkembang sedemikian rupa, sehingga pada taraf tertentu mereka juga dianggap memiliki *persona standi in judicio* pada suatu negara di mana mereka melakukan kegiatan operasionalnya dan tidak harus dimana kantor pusatnya berkedudukan.¹⁰⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik sebagaimana diuraikan berikut :

¹⁰⁷ Rilly Juang Rumawung, *Pengaturan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Pada Proses Kepemilikan Tanah Di Indonesia*, Lex Privatum Vol. VII/No. 2/Februari/2019, 2019. h. 12

1. HGB di atas Tanah Negara dan Tanah Pengelolaan ¹⁰⁸

Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah 40 Tahun 1996 yaitu Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. Sesuai dengan Pasal 23 Peraturan Pemerintah 40 Tahun 1996 pemberian Hak Guna Bangunan pada Pasal 22 didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Pemberian HGB di atas tanah tersebut dengan memperhatikan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 4 dan 9. Pasal 4 menentukan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m² (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha dan semua pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan. Dalam Pasal 9 Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 150.000 m² (seratus lima puluh ribu meter persegi), kecuali yang

¹⁰⁸ Wibawanti, Erna Sri dan R. Murjiyanto. "*Hak Atas Tanah dan Peralihannya*", Edisi Pertama, Liberty. Yogyakarta, 2013, hlm.54

kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4.

2. HGB yang berasal dari Hak Milik ¹⁰⁹

Perolehan HGB yang berstatus Hak Milik diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 tentang Perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 2 dan Pasal 3. Pasal 1 Hak Milik kepunyaan perseorangan warganegara Indonesia atau yang dimenangkan oleh badan hukum Indonesia melalui pelelangan umum, atas permohonan pemegang hak atau pihak yang memper-olehnya atau kuasanya diubah menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang jangka waktunya masing-masing 30 (tiga puluh) tahun dan 25 (duapuluh lima) tahun, Hak Guna Bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan kepunyaan perseorangan warganegara Indonesia atau badan hukum Indonesia, atas permohonan pemegang hak atau kuasanya diubah menjadi Hak Pakai yang jangka waktunya 25 (dua puluh lima) tahun dan diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Pengajuan dilakukan dengan disertai dengan Sertipikat Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atau bukti pemilikan tanah yang bersangkutan dalam hal Hak Milik yang belum terdaftar, Kutipan Risalah Lelang yang dikeluarkan oleh pejabat lelang apabila hak yang bersangkutan dimenangkan oleh badan hukum dalam suatu pelelangan umum, Surat persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan, apabila dibebani Hak Tanggungan dan Bukti identitas pemohon.

¹⁰⁹ Wibawanti, Erna Sri dan R. Murjiyanto, *Op.Cit* hlm.56.

3. HGB yang di atas Tanah Hak Milik ¹¹⁰

Pemberian HGB di atas tanah Hak milik dapat ditemukan penjelasannya pada Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang menentukan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Ketentuan ini berbeda dengan pemberian Hak Opstal di atas eigendom barang tidak bergerak, khususnya tanah menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Dalam KUHPerdata, Hak Opstal baru lahir pada saat didaftarkan menurut Pasal 620 sedangkan menurut ketentuan di atas pemberian hak tersebut lahir pada saat dibuatnya akta HGB oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Jangka waktu kepemilikan HGB diatur dalam Pasal 25 sampai Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Dalam Pasal 25 ditentukan Hak Guna Bangunan atas Tanah Negara dan tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun. Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya habis, bekas pemegang hak dapat melakukan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Lurah Hargobinangun, Kabupaten Sleman Bapak Amin Sarjito, menyebutkan bahwa : ¹¹¹

Pada dasarnya pelayanan terkait tentang perpanjangan Hak Guna Bangunan dapat langsung ke bagian pemerintahan, kroscek dengan data,

¹¹⁰ *Ibid*, hlm.58

¹¹¹ Wawancara dengan Lurah Hargobinangun, Kabupaten Sleman Amin Sarjito, di Kantor Kelurahan, tanggal 11 Maret 2025

mengeluarkan surat keterangan dan ditandatangani. Lebih lanjut beliau menyebutkan bahwa terdapat beberapa kendala atau hambatan dalam prosedur perpanjangan Hak Guna Bangunan, yaitu adanya keterlambatan perpanjangan SHGB sehingga menjadi permohonan ulang sehingga prosesnya lebih lama lagi. Menurut beliau cara desa/kelurahan untuk menyelesaikan/menyikapi kasus atau permasalahan tanah terkait dengan permohonan SHGB adalah dengan menunggu keputusan dari beberapa instansi, seperti dispentaru dan menunggu keputusan dari kesultanan / kekancingan. Sementara dasar untuk menentukan status tanah di desa pada dasarnya dapat dilihat buku induk desa dan peta desa.

Permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbaharui, jika memenuhi syarat tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut, syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak dan pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak serta tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan. Untuk Hak Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbaharui setelah persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Pasal 27 menentukan Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya yang kemudian dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Dalam Pasal 29 ditentukan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun Dan atas kesepakatan pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik, hak diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.¹¹²

¹¹² Warsito, Joko. 2016. *Tesis, "Peningkatan Hak dari Hak Guna Bangunan, Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan dan Kapling Tanah Hak Pengelolaan Menjadi Hak Milik*

Pasal-pasal tersebut memperlihatkan bahwa HGB yang diberikan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan saja yang dapat diperpanjang. HGB yang diberikan di atas tanah Hak Milik tidak dapat diperpanjang dan harus diperbaharui setelah jangka waktu berakhir. HGB yang diberikan di atas tanah negara dan Hak Pengelolaan terhitung 50 tahun dengan perpanjangannya. HGB di atas tanah Hak Milik hanya 30 tahun. HGB yang diberikan di atas tanah negara dan Hak Pengelolaan yang merupakan bagian dari penanaman modal yang disetujui pemerintah berdasarkan ketentuan penanaman modal, baik Modal Dalam Negeri maupun Asing, perlu memperhatikan ketentuan Izin Lokasi, yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.¹¹³

Tentang ketentuan pendaftaran HGB diatur dalam Pasal 38 UUPA dan Pasal 22 Pasal 23 serta Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Dalam Pasal 23 ditentukan Pemberian Hak Guna Bangunan demikian juga setiap peralihan dan hapusnya didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Pasal 24 menentukan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Dalam hal pemberian HGB oleh negara atau yang bersifat public, maka pendaftaran yang dilakukan adalah merupakan saat lahirnya HGB tersebut. Sedangkan pemberian HGB berdasarkan pada

Untuk Rumah Tinggal di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak”, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

¹¹³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta : Sinar Grafika, 2006, hlm.27

perjanjian antara pihak pemegang Hak Milik, atau bersifat privat, maka pendaftaran bersifat untuk kepentingan pihak ketiga.¹¹⁴

Pasal 35 ayat (3) UUPA menegaskan bahwa HGB dapat dialihkan hal ini kemudian dipertegas dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena, Jual beli, Tukar menukar, penyertaan dalam modal, Hibah dan Pewarisan. Peralihan Hak Guna Bangunan harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Apabila peralihan Hak Guna Bangunan karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Jual beli yang dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang. Peralihan Hak Guna Bangunan karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang. Peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan menentukan dari pemegang Hak Pengelolaan. Peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik harus dengan persetujuan menentukan dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.¹¹⁵

Undang-Undang secara tegas membedakan syarat peralihan HGB atas tanah negara dengan HGB yang diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan atau di atas tanah Hak Milik. Terhadap HGB yang diberikan di atas tanah Hak Milik, karena pemberian tersebut lahiriah perjanjian. Peralihan HGB tersebut hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang, PPAT harus memeriksa mengenai kewenangan dari pihak yang akan

¹¹⁴ Syahputra, Effendi. 2016. *Tesis, "Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Atas Tanah Hak Pengelolaan"*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

¹¹⁵ *Ibid*

mengalihkan dan yang akan menerima peralihan HGB tersebut. Jika pemilik HGB yang akan mengalihkan tidak berhak atau berwenang, maka pengalihan tidak dapat dilakukan. Jika Penerima HGB yang akan menerima pengalihan bukan penerima HGB yang diperkenankan sebagai pemegang HGB, maka harus memperhatikan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 tentang Perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai dalam Pasal 2 dan 3 dengan memperhatikan ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang menentukan untuk perubahan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai pemohon wajib membayar uang pemasukan kepada Negara dengan memperhitungkan uang pemasukan yang sudah dibayar kepada Negara untuk memperoleh Hak Guna Bangunan yang bersangkutan.¹¹⁶

Dalam hal subjek hukum yang akan menerima pengalihan bukan subjek hukum yang berhak untuk menjadi pemegang HGB, maka harus dilakukan pelepasan HGB terlebih dahulu baru selanjutnya diberikan kepada penerima hak tersebut hak atas tanah yang sesuai dengan peruntukannya dan yang boleh diberikan kepada penerima hak atas tanah tersebut. Hal yang perlu diperhatikan bahwa jika hal tersebut tidak dilakukan, dalam Pasal 40 UUPA Juncto 36 ayat (2) UUPA menentukan Hak Guna Bangunan hapus karena: jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya

¹¹⁶ Pasal 40 UUPA Juncto 36 ayat (2) UUPA

berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan, tanahnya musnah dan ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).¹¹⁷

Dalam rumusan Pasal tersebut diketahui jika tidak dilakukan pelepasan hak dan permohonan hak baru (yang sesuai), yang berarti pihak yang menerima pengalihan hak bukan subjek yang berhak untuk menjadi pemegang HGB, maka HGB akan hapus demi hukum. Ketentuan tersebut juga dipertegas dalam Pasal 35 jo. Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang menentukan Hak Guna Bangunan hapus karena berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya, dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya, tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir, dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, ditelantarkan, tanahnya musnah, ketentuan Pasal 20 ayat yaitu Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum.¹¹⁸

¹¹⁷ Sularso, Sonny. 2009. *Tesis, "Pelaksanaan Perpanjangan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan di Kota Pekanbaru"*, Program Studi S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

¹¹⁸ Suharianto, R. Giardi. 2009. *Tesis, "Kepastian Hukum Atas Pemberian Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Penggunaannya Tidak Sesuai Peruntukkannya (Studi Kasus*

Tanah mempunyai nilai yang sangat penting bagi masyarakat, baik dari segi sosial, ekonomi maupun budaya. Tanah merupakan tempat tinggal bagi masyarakat untuk melangsungkan kehidupan, tempat saling berinteraksi antar warga yang nantinya memunculkan budaya, dan juga sebagai tempat untuk melakukan kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Karena itulah masyarakat selalu berusaha untuk memiliki hak atas tanah.¹¹⁹ Pengaturan masalah pertanahan di Indonesia, diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Undang-undang ini sejalan dengan politik pertanahan nasional yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Dengan demikian, hak penguasaan tertinggi atas tanah diberikan kepada negara. Negara berhak untuk mengatur, menyelenggarakan, menggunakan, dan menentukan hubungan hukum antara orang perorangan dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai oleh negara dapat dikuasakan kepada daerah dan masyarakat adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Daerah Istimewa Yogyakarta, memiliki cara tersendiri dalam mengatur masalah pertanahan, tentunya hal ini tidak terlepas dari sejarah pertanahan di Yogyakarta. Tidak semua tanah di Yogyakarta dapat menjadi hak milik masyarakat, karena ada sebagian tanah yang termasuk dalam *Sultan Grond*

Perpanjangan Hak Guna Bangunan Nomor 2 Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Temanggung Nomor 12/550.1/11.24/2006”, Program Studi S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm.81

¹¹⁹ Sumardjono, “*Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*”, Kompas, Jakarta, 2008, hlm.9

(tanah kesultanan) yaitu tanah milik keraton Ngayogyakarta Hadiningrat yang tanahnya dapat diberikan serta dibebani hak. Hak tersebut dinamakan hak *ngindung* dan/ atau *magersari*.¹²⁰ Seseorang yang diberi hak *ngindung* dan/atau *magersari* oleh pemilik tanah (Keraton Yogyakarta) dapat mendirikan bangunan rumah di atas tanah tersebut atau mendiami sebagian bangunan rumah pemilik tanah tersebut tanpa dipungut pembayaran tertentu. Jika terdapat pembayaran yang jumlahnya sekadarnya, hanya sebagai simbol untuk menunjukkan bahwa tanah tersebut bukan miliknya. Sedangkan tanah di luar kota Praja yang memiliki tanda bukti surat tanah, baik Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Wakaf dan Hak Tanggungan serta Hak Milik Satuan Rumah Susun, tetap diakui.

Dalam praktiknya tidak semua anggota masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta dapat memiliki hak milik atas tanah. Terdapat aturan yang tidak membolehkan warga keturunan memiliki hak milik atas tanah. Hal ini terkait dengan Instruksi Wakil Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/1975. Tentunya hal ini menarik untuk dikaji tentang kebijakan Pemda DIY yang memberlakukan perbedaan kepemilikan hak milik atas tanah antar warga negara asli dan keturunan, mengingat sudah ada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia.

¹²⁰ Suharianto, R. Giardi. 2009. *Tesis, "Kepastian Hukum Atas Pemberian Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang Penggunaannya Tidak Sesuai Peruntukannya (Studi Kasus Perpanjangan Hak Guna Bangunan Nomor 2 Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Temanggung Nomor 12/550.1/11.24/2006)"*, Program Studi S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm.90

C. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Guna Bangunan dalam Proses Perpanjangan Hak Guna Bangunan

Dalam kaitannya dengan teori perlindungan hukum dalam pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik setelah berakhirnya jangka waktu wajib melindungi pemegang sertifikat hak atas tanah, karena adanya itikad baik pemegangnya dan adanya keputusan negara menerbitkan sertifikat dalam hal ini Hak Guna Bangunan sebagai bukti hak atas tanah yang tidak patut dibatalkan negara. Untuk itu, perlu adanya aturan hukum administrasi negara dan pelaksanaannya yang sah, benar dan tepat sehingga perlindungan hukum patut diberikan kepada pemegang sertifikat hak atas tanah. Terwujudnya perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah tidak lepas dari faktor kekurangan dalam substansi aturan pertanahan, disinkronisasi peraturan yang ada. Secara normatif, perlindungan hukum memerlukan tersedianya perangkat aturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan- peraturan itu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya pendukungnya.¹²¹

Pemerintah memberikan suatu bentuk jaminan terkait perlindungan hukum atas kepemilikan tanah bagi seseorang ialah dengan dilakukannya suatu pendaftaran hak atas tanah sebagaimana rumusan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria. Adanya perlindungan hukum hak-hak atas tanah bagi setiap orang secara tegas dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) bahwa untuk menjamin perlindungan hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik

¹²¹ Ahmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak atas Tanah dan Pemindahannya*, FH UNDIP: Semarang, 1993, hlm.45

Indonesia yang disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Indonesia sebagai negara hukum berkepentingan mengatur perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah yang menganut teori kemanfaatan hukum, dan keadilan hukum dengan cara merespon kebutuhan serta keinginan pemegang hak atas tanah dalam kehidupan masyarakat secara transparan, tanpa tipu daya, intimidasi atau diskriminasi, dimana semua orang ialah sama di hadapan hukum dan atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun.¹²²

Hak-hak subyek hukum atas suatu bidang tanah dengan alat bukti berupa suatu sertipikat harus dilindungi mengingat sertipikat hak atas tanah merupakan bukti tertulis yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang. Oleh karenanya, menurut Pasal 164 HIR dan Pasal 1866 KUH Perdata merupakan bukti otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan dengan tegas bahwa sertipikat merupakan Surat Tanda Bukti Hhak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan, menurut undang-undang hak atas tanahnya menjadi hapus. Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA *juncto* Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keperluan serta keadaan

¹²² Achmad Chomzah, Ali. “*Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia*”, Prestasi Pustakakarya Jakarta, 2004, hlm.36

bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.¹²³

Setelah jangka waktu tersebut dan perpanjangannya berakhir kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama dan dicatat pada buku tanah di Kantor Pertanahan. Berkaitan dengan terbatasnya jangka waktu dan Hak Guna Bangunan, dalam peraturan perundang-undangan telah disediakan dua cara yang memungkinkan pemegang Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya berakhir tetap menjadi pemegang dan Hak Guna Bangunan tersebut, yaitu pertama melalui perpanjangan hak, kedua pembaharuan hak. Perpanjangan hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut. Sedangkan pembaharuan hak adalah pemberian hak yang lama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan Hak Guna Bangunan sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya berakhir (Pasal 1 angka 6 dan 7 Peraturan Pemerintah Nomor: 40 Tahun 1996).¹²⁴

Ketika hak atas tanah yang bersangkutan diperbaharui itu berarti hak atas tanah (HGB) yang semula telah berakhir dan hak atas tanahnya menjadi hapus, pembaharuan hak diberikan sertifikat HGB terhadap tanah yang sama, namun nomor sertifikat HGB yang baru pasti beda dengan nomor sertifikat HGB yang lama (yang berakhir jangka waktunya). Pada prinsipnya permohonan perpanjangan atau perubahan Hak Atas Tanah termasuk didalamnya Hak Guna

¹²³ Pasal 35 ayat (1) UUPA *juncto* Pasal 25 PP Nomor 40 Tahun 1996

¹²⁴ Adi Saputra, Bayu. 2011. *Tesis, "Problematika Hukum Dalam Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan pada Kantor Pertanahan Kota Samarinda" (Studi di Wilayah Kota Samarinda Provinsi Kalimantan Timur)*, Program Studi S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Hlm.90

Bangunan adalah pemegang Hak Atas Tanah, kecuali dikuasakan kepada pihak lain. Permohonan Hak Guna Bangunan yang telah habis atau berakhirnya masalah berlakunya tersebut dapat diperpanjang dengan diajukan kepada Kantor Pertanahan dengan tetap mempertahankan status hukum hak guna bangunan yang sudah ada dengan catatan bahwa jangka waktu berakhirnya hak tidak terlalu lama (misal: 2 bulan setelah jangka waktu HGB tersebut berakhir).

Adapun teknis pelaksanaannya, adalah tanggal pengajuan permohonan perpanjangan HGB dibuat mundur (koordinasi dengan petugas registrasi di BPN). Pasal 40 UUPA: Hak Guna Bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir, dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi, dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, dicabut untuk kepentingan umum, ditelantarkan, tanahnya musnah, ketentuan dalam pasal 36 ayat (2). Pasal 36 ayat (2) disebutkan bahwa orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria).¹²⁵

Menurut Sutjipto Raharjo¹²⁶, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Sertipikat Hak Guna

¹²⁵ Arianila, Winny. 2013. *Tesis, "Analisis Yuridis Terhadap Pemberian Hak Guna Bangunan Tanpa Jangka Waktu di Atas Tanah Hak Pengelolaan yang Menjadi Jaminan Kredit di Kota Batam"*, Program Studi S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

¹²⁶ Sadjipto Rahardjo. "*Hukum Dalam Jagat Ketertiban*", Uki Press, Jakarta, 2006. Im.45

Bangunan yang telah berakhir masa berlakunya, hubungan subyek pemegang hak dengan tanah berakhir dan tanah hak guna bangunan tersebut mejadi tanah yang dikuasai oleh Negara atau tanah hak pengelolaan, sesuai ketentuan Pasal 37 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021, namun bekas pemegang hak guna bangunan diberikan hak prioritas dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :¹²⁷

- a) Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b) Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d) Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e) Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f) Sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g) Keadaan tanah dan masyarakat sekitar

Hak prioritas atas tanah dimaknai sebagai hak untuk mendapat perioritas pertama atau diutamakan/didahulukan berdasarkan urutan-urutan penerima hak atas tanah untuk memperoleh pengakuan, pemberian/penetapan hak-hak atas tanah. Berbeda dengan hak keperdataan, hak keperdataan lebih kuat/tinggi dengan hak prioritas, hak keperdataan menyangkut hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya. Walaupun haknya sudah berakhir, hubungan hukum keperdataan dianggap masih ada. Artinya, hak keperdataan diselesaikan lebih dahulu, baru hak rioritas dapat diberikan berdasarkan prioritas urutan penerima hak.¹²⁸

Hak Prioritas terhadap bekas pemegang hak guna bangunan yang telah habis masa berlakunya salah satunya terdapat pada Pasal 37 ayat 4 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak pengelolaan, Hak atas tanah, satuan rumah susun dan Pendaftaran Tanah, yang berbunyi : Tanah yang Dikuasai

¹²⁷ Arianila, Winny. 2013. *Tesis*, Op,Cit, hlm.72

¹²⁸ Sularso, Sonny. 2009. *Op.Cit*, hlm.71

Langsung oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (3), penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan menjadi kewenangan Menteri dan dapat diberikan prioritas kepada bekas pemegang hak dengan memperhatikan :

- a) Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b) Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d) Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e) Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum;
- f) Sumber daya alam dan lingkungan hidup; dan
- g) Keadaan Tanah dan masyarakat sekitar.

Pasal 37 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak pengelolaan, Hak atas tanah, satuan rumah susun dan Pendaftaran Tanah tersebut di atas menunjukkan pengakuan pemerintah terhadap penguasaan fisik secara *de facto* menjadikan penguasaan fisik tersebut sebagai hak kebendaan (*zakelijkrecht*) selanjutnya melahirkan hak penyaan (*jus possessionis*) setelah berjalannya waktu yang cukup lama tanpa adanya keberatan dari masyarakat, segala kepentingan bekas pemegang hak telah diselesaikan dan tidak terjadi sengketa, maka akan mendapat pengakuan hukum yang lebih kuat sehingga haknya disebut *jus possidendi* (hak keperdataan). Dari *jus possidendi* (hak keperdataan) penguasa fisik memperoleh prioritas untuk mengajukan permohonan hak atas tanah. Apabila hak prioritas ini digunakan akan diperoleh hak atas tanah dengan demikian secara berurutan penguasaan fisik menjadi menjadi hak kepunyaan yang memperoleh prioritas untuk memperoleh hak atas tanah secara *de jure*.¹²⁹

¹²⁹ Arie Sukanti Hutagalung dan Suparjo Sujadi, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multidisipliner)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2011, hlm. 249

Maksud dan tujuan dari Pasal 37 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak pengelolaan, Hak atas tanah, satuan rumah susun dan Pendaftaran Tanah adalah untuk perlindungan hukum bagi pemegang hak. Perlindungan hukum yang diberikan kepada bekas pemegang hak yang sekaligus pemegang hak keperdataan terhadap sesuatu yang berdiri di atas bekas hak guna bangunan yang habis masa berlakunya dengan beberapa persyaratan yang harus dapat dipenuhi. Perlindungan hukum yang di dapat oleh bekas pemegang hak untuk memperoleh hak atau melakukan segala hal menyangkut kepentingan terhadap hak atas tanah tersebut dapat terpenuhi, hal ini merupakan kepastian hukum bagi pemegang hak prioritas bekas hak guna bangunan yang telah habis masa berlakunya.¹³⁰

Salah satu persyaratan untuk mengajukan permohonan hak terhadap bidang tanah bekas Hak Guna Bangunan yang habis masa berlakunya adalah berupa akta otentik berupa Akta pelepasan hak Prioritas. Akta Pelepasan Hak Prioritas ini yang digunakan sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan hak guna bangunan yang habis masa berlakunya di Kantor Pertanahan. Pihak yang melepaskan mempergunakan pemberian Hak Prioritas dari Negara sebagai bekas pemegang hak guna bangunan yang habis masa berlakunya, objek tanah yang menjadi tanah negara dialihkan penguasaan terhadap hak perdata dari bangunan yang terdapat diatas tanah kepada penerima hak baru sehingga dapat memohonkan hak baru ke Kantor Pertanahan. Hak prioritas adalah hak

¹³⁰ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional dalam Perspektif Negara Kesatuan, Media Abadi*, Yogyakarta., 2005, hlm. 15

yang diberikan kepada bekas pemegang hak untuk mengajukan permohonan pemberian hak kembali dalam 1 siklus.¹³¹

Bekas Pemegang Hak Guna Bangunan yang habis masa berlakunya mempergunakan hak prioritas dan hak keperdataan terhadap bangunan di atas bekas hak guna bangunan yang habis masa berlakunya dapat mengalihkan hak prioritas dan hak keperdataan terhadap bangunan di atas tanah bekas hak guna bangunan yang telah habis masa berlakunya dengan membuat akta otentik berupa Akta Pelepasan Hak Prioritas yang persyaratannya dan pelaksanaannya. Akta Pelepasan Hak Prioritas inilah yang menjadikan awal perlindungan hukum bagi pihak pelepas dan penerima hak atas bekas hak guna bangunan yang habis masa berlakunya, sehingga menjadikan kepastian hukum bagi penerima hak untuk menggantikan sebagai Pemegang hak Prioritas untuk melakukan permohonan hak baru kepada Kantor Pertanahan.¹³²

Bekas pemegang hak atas tanah hak guna bangunan yang habis jangka waktunya secara otomatis menjadi tanah yang dikuasai oleh Negara dan mereka ingin memiliki kembali tanah hak guna bangunan di atas tanah Negara tersebut meskipun mereka tidak dapat melakukan perpanjangan hak, tetapi mereka tetap dapat memiliki kembali tanah hak guna bangunan di atas tanah Negara tersebut, yaitu dengan prioritas (yang utama) yang selaku bekas pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Hal tersebut dikarenakan adanya hak prioritas yang merupakan hak yang dimiliki oleh bekas pemegang hak untuk lebih diutamakan agar haknya diberikan kembali kepada bekas pemegang hak tersebut. Penentuan

¹³¹ Ahcmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak atas Tanah dan Pemindahannya*, (FH UNDIP: Semarang, 1993), hlm.45

¹³² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm.27

hak prioritas atas tanah berupa Hak Guna Bangunan yang habis jangka waktunya tergantung pada 3 (tiga) hal, yaitu : ¹³³

- 1) Subjek hak: dalam hal siapa yang mengajukan permohonan hak, biasanya subjek hak adalah yang namanya tercatat di dalam sertipikat (bekas pemegang hak). Akan tetapi, apabila bekas pemegang hak sudah meninggal dan mempunyai ahli waris, maka ahli waris dapat menjadi subjek hak untuk mengajukan permohonan hak dan jika dalam kondisi bekas pemegang hak dan ahli waris tidak ada, maka tanah tersebut dikuasai oleh Negara.
- 2) Alat bukti: subjek hak yang mengajukan permohonan hak harus dapat membuktikan.
- 3) Penggunaan lahan: dipergunakan sesuai dengan maksud pemberian hak yang bersangkutan. Pasal 36 UUPA jo Pasal 19 PP Nomor 40 Tahun 1996 jo Pasal 32 Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan Kepada Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia pula. Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999: sebelum mengajukan permohonan, pemohon harus menguasai tanah yang dimohonkan dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik. Status Hak Guna Bangunan atas tanah negara dapat dicabut atau dibatalkan oleh negara atau Badan Pertanahan Nasional memberikan hak baru kepada seseorang warga negara yang telah memenuhi syarat data yuridis dan data fisik.

Adapun batas berapa tahun hak prioritas itu melekat kepada bekas pemegang SHGB sementara dalam aturan ditegaskan 2 tahun setelah berakhir, bekas pemegang hak wajib mengajukan pembaharuan hak, kemudian jika itu tidak dilaksanakan maka Didalam ketentuan tidak diatur sampai berapa tahun bekas pemegang hak memiliki hak prioritas, sehingga manakala didalam aturan tidak mengatur maka tidak ada batasan dan larangan kepada bekas pemegang hak itu menguasainya. namun apabila tanah negara bekas hak itu oleh bekas pemegang hak tidak dapat memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan sebagai

¹³³ Yani Pujiwati, dalam Jurnal Hukum : *Hak Prioritas Dalam Perolehan Tanah Hak Guna Bangunan Yang Habis Jangka Waktunya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal*, Universitas Padjajajaran

pemegang hak prioritas, maka negara sesuai kewenangannya akan mengaturnya. Mengenai batas hak prioritas menurutnya sampai dengan berakhirnya 1 siklus pemberian hak 35 tahun, selanjutnya diperpanjang 25 tahun dan diperbarui 35 tahun, dengan catatan pemegang hak masih memenuhi.

Hak Guna Bangunan yang dapat diperpanjang hanyalah yang diberikan di atas tanah negara dan tanah pengelolaan saja, dengan syarat :¹³⁴

- a) Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut ;
- b) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak ;
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ; dan
- d) Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.¹³⁵

Hak Guna Bangunan yang diberikan di atas tanah Hak Milik hanya dapat diperbaharui setelah berakhirnya jangka waktu ditetapkan dalam pemberian tersebut. Rumusan Pasal 35 ayat (3) UUPA tersebut di atas menjelaskan bahwa Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pengalihan ini tentunya tidak dapat terhadap orang asing, kecuali apabila orang asing itu mendirikan perusahaan di Indonesia dan menurut hukum Indonesia. Hal ini diperbolehkan asal segala sesuatunya harus didaftarkan kepada Pemerintah (Kantor Agraria setempat). Pentingnya pendaftaran ini yaitu bila sewaktu-waktu pemilik tanah secara sepihak akan membatalkan kontrak pemakaian tanahnya. Dalam ketentuan Pasal 38 UUPA disebutkan bahwa :

¹³⁴ Syahputra, Effendi. 2016. *Tesis, "Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Atas Tanah Hak Pengelolaan"*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

¹³⁵ Kartini Moeljadi & Gunawan Widjaja, *Hak Hak Atas Tanah*, (Jakarta, Kencana Media Pratama, 2005), hlm.202

- a) Hak Guna Bangunan termasuk syarat-syarat pemberiannya demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut haruslah didaftarkan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku ;
- b) Pendaftaran sebagai yang dimaksud di atas merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, dapat ditarik beberapa hal bahwa Hak Guna Bangunan mempunyai sifat dan ciri-ciri sebagai berikut :¹³⁶

- 1) Sungguhpun tidak sekuat hak milik, hak guna bangunan pun tergolong hak yang kuat, artinya tidak mudah dihapus dan dapat dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, Hak Guna Bangunan termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan.
- 2) Hak Guna Bangunan dapat beralih, artinya dapat diwariskan oleh ahli waris yang empunya hak.
- 3) Hak Guna Bangunan jangka waktunya terbatas
- 4) Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan, hypotek atau creditverband.
- 5) Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain yaitu dijual, ditukarkan, dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat
- 6) Hak Guna Bangunan dapat juga dilepaskan oleh empunya hingga tanahnya menjadi Tanah Negara

Dalam kaitannya dengan kepemilikan Hak Guna Bangunan Pasal 36 ayat (1) UUPA dan Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah pada intinya menyatakan bahwa yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan adalah : a) Warga Negara Indonesia; dan b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

¹³⁶ Sularso, Sonny. 2009. *Tesis, "Pelaksanaan Perpanjangan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan di Kota Pekanbaru"*, Program Studi S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Berdasarkan ketentuan mengenai subjek yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan tersebut di atas, nampak prinsip nasionalitas sebagai implementasi dari Pasal 9 UUPA yang menyatakan bahwa : (a) Hanya Warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2 dan (b) Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Syarat mengenai badan hukum yang dapat menjadi subjek hukum yang dapat memiliki Hak Guna Bangunan, ketentuan “didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia” merupakan dua unsur yang secara bersama-sama harus ada. Ini berarti badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia, tetapi tidak berkedudukan di Indonesia tidak mungkin memiliki Hak Guna Bangunan atau badan hukum yang tidak didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia, tetapi berkedudukan di Indonesia juga tidak dapat memiliki Hak Guna Bangunan. Terhadap keadaan yang disebutkan terakhir, dalam teori-teori yang berkembang dalam hukum perdata internasional, kedudukan suatu badan hukum telah berkembang sedemikian rupa sehingga pada taraf tertentu mereka juga dianggap memiliki *persona standi in judicio* pada suatu negara dimana mereka melakukan kegiatan operasionalnya dan tidak harus dimana kantor pusatnya berkedudukan. Dalam konteks inilah maka kedua

syarat didirikan menurut ketentuan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia menjadi keharusan kumulatif.¹³⁷

Rumusan pasal mengenai syarat subjek hukum yang dapat memiliki Hak Guna Bangunan tersebut menunjukkan bahwa prinsip nasional tetap dipertahankan, sehingga orang yang bukan warga negara Indonesia hanya dapat mempunyai hak seperti yang ditentukan pada huruf b pasal di atas yaitu badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dengan berkedudukan di Indonesia, oleh karena itu badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai pemegang hak dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan itu kepada orang lain yang memenuhi syarat.¹³⁸

Sebagaimana disebutkan bahwasanya dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tanah mempunyai arti dan kedudukan yang amat penting dimana setiap kegiatan pembangunan selalu memerlukan tanah. Oleh karena itu, dalam setiap pembangunan yang dijalankan oleh Negara Republik Indonesia, masalah tanah selalu mendapatkan perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh. Berbagai upaya dan langkah telah ditempuh selama ini untuk mengendalikan penggunaan, penguasaan, pemilikan serta pengalihan hak atas tanah untuk menunjang berbagai kegiatan pembangunan dan memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum. Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Tanah merupakan permukaan bumi, maka hak atas tanah adalah hak untuk mempergunakan tanahnya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah

¹³⁷ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012, hlm.114

¹³⁸ Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak atas Tanah dan Pemindahannya*, (FH UNDIP: Semarang, 1993), hlm.45

umpamanya bahan-bahan mineral, minyak dan lain-lainnya tidak termasuk.¹³⁹

Dengan diberikannya hak atas tanah tersebut, maka antara orang atau badan hukum itu telah terjalin suatu hubungan hukum. Dengan adanya hubungan hukum itu, dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain. Untuk hal-hal tersebut misalnya dapat melakukan perbuatan hukum berupa jual beli, tukar menukar dan lain sebagainya.

Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) menghendaki agar supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan secara semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan mentelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, yang keduanya dapat merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada hak itu, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan yang mempunyai hak maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Hal tersebut sesuai dengan salah satu ketentuan Pasal 6 UUPA bahwa Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Dalam ketentuan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA disebutkan bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun yang bila diperlukan dapat diperpanjang lagi 20 tahun. Hak Guna Bangunan selain atas tanah yang dikuasai oleh negara juga dapat diberikan atas

¹³⁹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm.27

tanah milik seseorang sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 37 huruf a UUPA yang menyebutkan, Hak Guna Bangunan terjadi :

- a) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara : karena penetapan pemerintah ;
- b) Mengenai hak milik : karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah : (a) tanah negara, (b) tanah hak pengelolaan dan (c) tanah hak milik. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Selanjutnya Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh pejabat Pembuat Akta Tanah.

Mengenai terjadinya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, bahwa :

- 1) Hak guna bangunan di atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri.
- 2) Hak guna bangunan di atas Tanah Hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan.
- 3) Hak guna bangunan di atas Tanah hak milik terjadi melalui pemberian hak oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 4) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dibuat secara elektronik.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, disebutkan bahwa :

- 1) Pemberian Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.
- 2) Hak guna bangunan di atas Tanah Negara, di atas Tanah Hak Pengelolaan, atau di atas Tanah hak milik terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan.
- 3) Hak guna bangunan di atas Tanah hak milik mengikat pihak ketiga sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan.
- 4) Pemegang hak guna bangunan diberikan sertipikat Hak Atas Tanah sebagai tanda bukti hak.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, dapat dilihat bahwa Hak Guna Bangunan atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk, dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional dengan memperhatikan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, khususnya ketentuan dalam Pasal 4, Pasal 9 dan Pasal 13 dan prosedur terjadinya diatur dalam PMNA (Peraturan Menteri Negara Agraria) Nomor 9 Tahun 1999 mulai Pasal 32 sampai dengan Pasal 48.¹⁴⁰

Dalam ketentuan Pasal 4 PMNA Nomor 3 Tahun 1999 bahwa Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya memberi keputusan mengenai :

1. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2000 m² (dua ribu meter persegi), kecuali mengenai tanah bekas Hak Guna Usaha ;
2. Semua pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan.

¹⁴⁰ Pasal 4, Pasal 9 dan Pasal 13 Prosedur terjadinya diatur dalam PMNA (Peraturan Menteri Negara Agraria) Nomor 9 Tahun 1999

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 9 PMNA Nomor 3 Tahun 1999 menyebutkan bahwa : Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 150.000 m² (seratus lima puluh ribu meter persegi) kecuali yang kewenangan pemberiannya telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 4. Dalam ketentuan Pasal 13 PMNA Nomor 3 Tahun 1999 selanjutnya menjelaskan bahwa : Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional menetapkan pemberian hak atas tanah yang diberikan secara umum.

Berdasarkan rumusan ketiga pasal tersebut di atas, dapat diketahui bahwa terhadap pemberian Hak Guna Bangunan sampai dengan 2000 m² pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah negara dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Sedangkan mulai 2000 m² sampai dengan 150.000 m², pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah negara dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Untuk tanah di atas 150.000 m², pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah negara dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional / menteri Negara Agraria, selanjutnya yang terakhir untuk pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.¹⁴¹

Sedangkan untuk Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan yang terjadi dengan keputusan pemberian hak atas usul pemegang hak pengelolaan yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Pasal 4 PMNA

¹⁴¹ Pasal 13 PMNA Nomor 3 Tahun 1999

Nomor 3 Tahun 1999 dan prosedur terjadinya Hak Guna Bangunan ini diatur dalam PMNA Nomor 9 Tahun 1999. Hal penting lainnya terkait dengan Hak Guna Bangunan adalah kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 antara lain :

- a) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya ;
- b) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya ;
- c) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup ;
- d) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu hapus ; dan
- e) Menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus Kepada Kantor Pertanahan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa : Jika Tanah Hak Guna Bangunan karena keadaan geografis atau lingkungan atau sebab-sebab lain letaknya sedemikian rupa sehingga mengurung atau menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum atau jalan air, pemegang Hak Guna Bangunan wajib memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung itu

Dari bunyi kedua pasal tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa pemegang Hak Guna Bangunan berkewajiban untuk :¹⁴²

- 1) Membayar uang pemasukan
- 2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukan dan persyaratan
- 3) Memelihara tanah dan bangunan serta kelestarian lingkungan hidup
- 4) menyerahkan kembali tanah tersebut apabila hapus

¹⁴² Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

- 5) menyerahkan sertifikat yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan
- 6) memberikan jalan keluar atau jalan air atau kemudahan lain bagi pekarangan atau bidang tanah yang terkurung.

Pengaturan mengenai hak pemegang Hak Guna Bangunan disebutkan dalam Pasal 32 yang menyatakan bahwa : Pemegang Hak Guna Bangunan berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.

Dari bunyi Pasal 32 tersebut di atas, dapat diberikan beberapa hal penting bahwa pemegang Hak Guna Bangunan mempunyai hak-hak sebagai berikut :¹⁴³

- a) Menguasai tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu
- b) Mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu
- c) Mendirikan bangunan di atas tanah tersebut
- d) Mempunyai bangunan-bangunan yang ada di atas tanah tersebut untuk keperluan pribadi maupun usahanya
- e) Menalihkan hak tersebut kepada pihak lain
- f) Membebani tanah tersebut dengan hak tanggungan, hypotek atau *creditverband*.

Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud haknya tidak dilepaskan atau dialihkan, hak tersebut hapus karena hukum. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, bahwa :

¹⁴³ Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

- a) Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.
- b) Hak guna bangunan dapat beralih, dialihkan, atau dilepaskan kepada pihak lain serta diubah haknya.
- c) Pelepasan hak guna bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang berwenang dan dilaporkan kepada Menteri.

Peralihan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Peralihan Hak Guna Bangunan karena jual beli kecuali jual beli melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Jual beli yang dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang. Peralihan Hak Guna Bangunan karena pewarisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang. Peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan. Peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.¹⁴⁴

Ketentuan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan, bahwa Hak guna bangunan hapus karena :

- a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
- b) Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir.

¹⁴⁴ Raharjo, S. *Kepastian Hukum dalam Hak Guna Bangunan oleh Badan Usaha*. *Jurnal Hukum Agraria Indonesia*, 2021, hlm 120

- c) Diubah haknya menjadi Hak Atas Tanah lain;
- d) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- e) Dilepaskan untuk kepentingan umum;
- f) Dicabut berdasarkan undang-undang;
- g) Ditetapkan sebagai Tanah Telantar;
- h) Ditetapkan sebagai Tanah Musnah;
- i) Berakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan Tanah untuk hak guna bangunan di atas hak milik atau Hak Pengelolaan; dan/atau Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah negara hapus dan tidak diperpanjang atau tidak diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan.¹⁴⁵

Dalam hal bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud masih diperlukan, maka bekas pemegang hak diberikan ganti rugi yang bentuk dan jumlahnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa Hak Guna Bangunan, mempunyai jangka waktu paling lama 30 tahun dan apabila habis dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Permohonan perpanjangan atau pembaruan hak guna bangunan diajukan selambat-lambatnya dua tahun

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm121

sebelum jangka waktunya berakhir dan wajib dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

Hak prioritas untuk memperoleh kembali dari tanah hak guna bangunan yang sudah habis jangka waktunya menjadi tanah hak milik untuk rumah tinggal yang dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia karena hak milik merupakan hak yang terpenuh dan terkuat. Dalam konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa : Peraturan Pemerintah ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.¹⁴⁶

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Saat ini, bangsa Indonesia sedang mengejar ketertinggalan dengan negara-negara di dunia dalam hal pertumbuhan ekonomi. Salah satu yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah tingkat investasi yang masih cukup rendah di Indonesia. Dampak yang dirasakan dan dikhawatirkan akan mempengaruhi Indonesia dalam jangka menengah ke depan adalah meningkatnya angka

¹⁴⁶Konsiderans Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

pengangguran sehingga Indonesia tidak bisa lepas dari bahaya *middle income trap*.¹⁴⁷

Pemerintah memberikan respons dengan cepat dan tepat dalam mereformulasi kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial. Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diharapkan dapat menjadi stimulus terhadap perubahan struktur ekonomi yang mampu menggerakkan semua sektor, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi mencapai 5,7 % (lima koma tujuh persen) sampai dengan 6,0 % (enam koma nol persen) melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan investasi, dan peningkatan produktivitas. Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini akan menjadi kebijakan strategis nasional yang akan mengatur secara rinci pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Secara menyeluruh, arahan kebijakan dalam penguatan Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, termasuk percepatan Pendaftaran Tanah berbasis elektronik adalah untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia.

Peraturan Pemerintah ini menyatukan (*omnibus law*), mengharmoniskan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24

¹⁴⁷ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, serta beberapa pengaturan mengenai penguatan Hak Pengelolaan juga akan memperbarui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.¹⁴⁸

Selain itu, Peraturan Pemerintah ini juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah (contoh: mass rapid transit, fasilitas penyelerangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah).

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang Undang Pokok Agraria, dikemukakan bahwa :

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

¹⁴⁸ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah

- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
 - c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
- 4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas 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

Berdasarkan ketentuan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyebutkan, bahwa Hak guna bangunan hapus karena :

- a) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya;
- b) Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir.
- c) Diubah haknya menjadi Hak Atas Tanah lain;
- d) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- e) Dilepaskan untuk kepentingan umum;
- f) Dicabut berdasarkan undang-undang;

- g) Ditetapkan sebagai Tanah Telantar;
- h) Ditetapkan sebagai Tanah Musnah;
- i) Berakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan Tanah untuk hak guna bangunan di atas hak milik atau Hak Pengelolaan; dan/atau
- j) Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.

Lebih lanjut juga disebutkan dalam ketentuan Pasal 47 Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 :

- 1) Hapusnya hak guna bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 di atas Tanah Negara, mengakibatkan:a. Tanah menjadi Tanah Negara; ataub. sesuai dengan amar putusan pengadilan.
- 2) Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, penataan kembali penggunaan, pemanfaatan, dan kepemilikan selanjutnya menjadi kewenangan Menteri.
- 3) Hapusnya hak guna bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 di atas Tanah Hak Pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.
- 4) Hapusnya hak guna bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 di atas Tanah hak milik, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang hak milik

Hak Guna Bangunan diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun. Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya

sebagaimana dimaksud berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.

Hak Guna Bangunan atas tanah negara atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbaharui, jika memenuhi syarat sebagai berikut :¹⁴⁹

- a) Tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut
- b) Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak
- d) Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah memberikan sejumlah kewajiban-kewajiban. Apabila Hak Guna Bangunan atas tanah negara hapus, maka hak bekas pemegang bangunan wajib membongkar bangunan serta benda yang ada di atas. Tanahnya kembali diserahkan kepada negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Guna Bangunan. Pendaftaran hapusnya hak guna bangunan dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 131 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan atas Tanah dan Hak Milik atas satuan rumah yang disebabkan oleh habisnya jangka waktu hak tersebut dilakukan oleh Kepala kantor Pertanahan karena jabatan berdasarkan data di kantor pertanahan. Hak Pengelolaan atau Atas Tanah Hak Milik jika hapus, maka bekas pemegang Hak Guna Bangunan wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik. Pendaftaran atas hapusnya Hak Guna Bangunan dilakukan sesuai dengan

¹⁴⁹ Putri, D. A., Soenyono, & Sudjiantoro. (2020). *Legalitas Hak Guna Bangunan yang Dapat Diberikan kepada CV (Commanditaire Vennootschap)*. *Jurnal Kenotariatan Indonesia*, 5(1), hlm.65

Pasal 31 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran hapusnya Hak Atas Tanah dan Hak Milik atas satuan rumah susun yang disebabkan oleh habisnya jangka waktu hak tersebut dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan karena jabatannya berdasarkan data dari Kantor Pertanahan.¹⁵⁰

Hak prioritas untuk memperoleh kembali dari tanah Hak Guna Bangunan yang sudah habis jangka waktunya menjadi tanah hak milik untuk rumah tinggal yang dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia karena hak milik merupakan hak yang terpenuh dan terkuat. Berdasarkan Pasal 1 Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal merupakan dasar hukum pemberian hak (prioritas) untuk lebih diutamakan dalam memperoleh kembali tanah hak guna bangunan yang belum habis dan/atau telah habis jangka waktunya. Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa tujuan pengaturan pemberian prioritas pemegang Hak Guna Bangunan menjadi hak milik untuk memberikan landasan dan dasar hukum bagi masyarakat untuk memperoleh kembali dari tanah hak guna bangunan yang sudah habis jangka waktunya menjadi tanah hak milik untuk rumah tinggal yang dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia karena hak milik merupakan hak yang terpenuh dan terkuat.¹⁵¹

Menurut Winahyu Erwiningsih, berdasarkan tujuan Negara Indonesia yang termuat dalam alinea ke empat pembukaan Undang Undang Dasar Negara

¹⁵⁰ Hadisti, F. I. (2019). *Kebijakan Menteri ATR/BPN terkait Hak Guna Bangunan pada Perseroan Komanditer. Jurnal Hukum dan Kebijakan Pertanahan*, 7(2), hlm.85

¹⁵¹ Muhammad Imam Suhadak, *Jurnal Lentera Hukum* : Universitas Jember 2021 *Prinsip Keadilan Bagi Pemegang Hak Prioritas Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*

Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu, bahwa Negara melalui pemerintah bertanggung jawab untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia termasuk mengupayakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia dipergunakan untuk kesejahteraan Bangsa Indonesia.¹⁵² Dapat dikemukakan bahwa Hak Guna Bangunan, mempunyai jangka waktu paling lama 30 tahun dan apabila habis dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Permohonan perpanjangan atau pembaruan hak guna bangunan diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum jangka waktunya berakhir dan wajib dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, menyebutkan bahwa :

- 1) Ketentuan yang hanya berlaku bagi perseorangan Warga Negara Indonesia.
- 2) Hanya bekas pemegang hak yang dapat melakukan peningkatan sertipikat hak guna bangunan menjadi sertipikat hak milik, baik sertipikat hak guna bangunan tersebut belum habis dan/atau sudah habis jangka waktunya.
- 3) Adanya pembatasan mengenai luas tanah dari hak guna bangunan tersebut, yaitu luas tanahnya tidak melebihi 600 m² (enam ratus meter persegi).

Dengan kata lain, sertipikat hak guna bangunan yang telah habis jangka waktunya pun dapat ditingkatkan menjadi sertipikat hak milik rumah tinggal

¹⁵² Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta: 2009, hlm. 81-82

dengan Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal. Hal tersebut termuat dalam Pasal 1 ayat (1) huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang menyatakan bahwa dengan permohonan dari bekas pemegang hak yang bersangkutan, yang merupakan perseorangan Warga Negara Indonesia, dapat melakukan peningkatan hak guna bangunan yang telah habis jangka waktunya menjadi hak milik rumah tinggal terhadap hak guna bangunan yang luas tanahnya 600 m² (enam ratus meter persegi) atau kurang dan masih dipunyai oleh bekas pemegang hak. Dengan kata lain, yang dimaksud dari permohonan dari bekas pemegang hak yang bersangkutan merupakan hak prioritas yang dimiliki oleh bekas pemegang hak untuk dapat mengajukan permohonan atas tanah hak guna bangunan di atas tanah Negara tersebut.¹⁵³

Pertimbangan yuridis pengaturan pemberian hak prioritas pemegang Hak Guna Bangunan menjadi hak milik disebutkan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal, yaitu :

- 1) Bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan dan karena itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga negara Indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal tersebut berdiri;

¹⁵³ Pasal 1 ayat (1) huruf b Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

- 2) Bahwa berhubung dengan itu perlu meningkatkan pemberian Hak Milik atas tanah untuk rumah tinggal yang masih dipunyai perseorangan warga negara Indonesia dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hak prioritas untuk memperoleh kembali dari tanah hak guna bangunan yang sudah habis jangka waktunya menjadi tanah hak milik untuk rumah tinggal yang dimiliki oleh perseorangan Warga Negara Indonesia karena hak milik merupakan hak yang terpenuh dan terkuat. Berdasarkan Pasal 1 Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 6 Tahun 1998 merupakan dasar hukum pemberian hak (prioritas) untuk lebih diutamakan dalam memperoleh kembali tanah hak guna bangunan yang belum habis dan/atau telah habis jangka waktunya.

Pengaturan mengenai peningkatan status Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu yang pertama Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997 Tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS). Dimana pemilikan tanah perumahan yang berkapasitas hak secara merata dan menjangkau masyarakat ekonomi lemah yang perlu untuk ditingkatkan. Kemudian Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal yang telah dibeli oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah. Pemilikan tanah perumahan yang berkepastian hak secara merata dan menjangkau seluruh masyarakat perlu ditingkatkan dalam rangka untuk mengusahakan pemilikan tanah peruntukan yang berkepastian hak bagi pegawai negeri. Kemudian yang terakhir Keputusan Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk Rumah Tinggal. Rumah tinggal merupakan kebutuhan primer manusia sesudah pangan dan karena itu untuk menjamin pemilikan rumah tinggal bagi warga negara Indonesia perlu menjamin kelangsungan hak atas tanah tempat rumah tinggal tersebut berdiri.¹⁵⁴

D. Kepastian Hukum Terhadap Proses Perpanjangan Hak Guna Bangunan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan salah satu tujuan negara Indonesia. Di dalam kerangka hubungan yang mendasar dan asasi antara warga negara Indonesia dengan tanah, telah diatur dalam Pasal 27, Pasal 28 dan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 secara khusus memberikan dasar lahirnya kewenangan negara untuk mengatur dan mengelola sumber daya agraria termasuk tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang dikenal dengan hak menguasai negara yang lebih lanjut sebagai pelaksanaannya diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA.¹⁵⁵ Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, yang dimaksud dengan hak menguasai negara mencakup lima pengertian. Negara merumuskan kebijakan (*beleid*), termasuk melakukan pengaturan (*regelen daad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheer daad*) dan melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Maka pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33

¹⁵⁴ Muhammad Imam Suhadak, *Jurnal Lentera Hukum* : Universitas Jember 2021 *Prinsip Keadilan Bagi Pemegang Hak Prioritas Peningkatan Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*

¹⁵⁵ Syafruddin Kalo, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, 2013, hlm.9

UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata.¹⁵⁶

Dari lima kewenangan untuk melakukan tindakan hukum di atas, negara dapat memberikan hak-hak atas tanah (Pasal 4 dan Pasal 16 UUPA) berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai kepada subjek hukum, baik publik maupun privat. Di samping itu negara juga dapat menarik kembali hak-hak tersebut apabila menurut negara terdapat kepentingan-kepentingan umum yang menghendakinya. Hak atas tanah tersebut diatas terbagi menjadi hak atas tanah yang bersifat tetap seperti hak milik dan hak atas tanah bersifat sementara yang mempunyai jangka waktu penguasaan atas tanah seperti HGU, HGB dan HP. Masing-masing hak atas tanah telah diatur bagaimana cara memperoleh, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis waktunya.¹⁵⁷

Masing-masing hak atas tanah mempunyai perbedaan seperti hak milik adalah hak yang turun temurun terkuat dan terpenuh. Turun temurun artinya hak milik tidak hanya berlangsung selama hidupnya orang yang mempunyai dan dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pemiliknya meninggal dunia. Terkuat menunjukkan jangkawaktu hak milik tidak terbatas. Jadi berlainandengan hak guna usaha atau hak guna bangunan, yang jangka waktunya tertentu atau terbatas. Pengaturan jangka waktu tertentu atau terbatas telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebagaimana telah dirubah

¹⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Pasal 2 ayat (2) UUPA

¹⁵⁷ Arie Sukanti Hutagalung, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Grafindo Persada, 2008, hlm. 83.

dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Pelaksanaan Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) yang telah habis masa berlakunya di Yogyakarta setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kesitimewaan Yogyakarta adalah perpanjangan Hak Guna Bangunan di Yogyakarta saat ini terbagi dalam 2 kategori yaitu Tanah Sultan Ground (SG) dan bukan Tanah Sultan Ground (SG). Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang tidak berada di atas Tanah Sultan Grond maka proses perpanjangannya berjalan sesuai dengan ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peranturan Menteri Agraria atau KBPN Nomor 9 Tahun 1999. Perpanjangan Hak Guna Bangunan yang berada di atas Tanah Sultan Ground maka proses perpanjangannya di tambahkan dengan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Nomor 33 Tahun 2017. Perpanjangan Hak Guna Bangunan dapat dilakukan 2 (dua) tahun sebelum masa berlakunya Hak Guna Bangunan tersebut habis.¹⁵⁸

Problematika atau hambatan-hambatan yang timbul dalam perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya adalah terdapat 2 macam yaitu tanah sengketa dan ketidak lengkapan dalam data yuridis dan data fisiknya. Hambatan lain yang menghambat proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang telah habis masa berlakunya adalah apabila jurnis atau surat edaran tidak ada untuk perpanjangan Hak Guna Bangunan yang berada diatas Tanah Sultan

¹⁵⁸ Wirawan, Vani. "Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 6, no. 2 (2019): hlm.161

Ground maka proses perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut tidak dapat di proses oleh Kantor Pertanahan. Proses perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut dapat diproses apabila Kantor Kasultanan dan Kantor Kadipaten sudah mengeluarkan juknis atau surat edaran yang berupa serat kekancingan. Apabila surat edaran sudah dikeluarkan maka proses perpanjangan Hak Guna Bangunan dapat diteruskan prosesnya di Kantor Pertanahan Yogyakarta.¹⁵⁹

Hak atas tanah adalah hubungan hukum antara individu atau entitas dengan tanah, yang dilindungi oleh prinsip-prinsip dalam pendaftaran tanah. Prinsip-prinsip ini mencakup keamanan, kesederhanaan, terbuka, mutakhir, dan juga terjangkau. Hasil akhir dari proses pendaftaran tanah adalah penerbitan sertipikat hak atas tanah, yang sebagai bukti resmi kepemilikan tanah, menyediakan kepastian hukum dan perlindungan hukum pada pemiliknya. Meskipun sertipikat hak atas tanah dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum, pemiliknya masih bisa menghadapi masalah, konflik, sengketa, atau perselisihan terkait tanah tersebut. Penelitian ini mengulas perihal hak atas tanah terkait dengan hak guna bangunan yang memiliki jangka waktu tertentu. Perpanjangan dan Pembaruan adalah dua konsep yang berkaitan dengan penambahan durasi hak tanah berlaku dengan tidak mengubah berbagai persyaratan awal pemberian hak. Perpanjangan terjadi sebelum jangka waktu berakhir, sementara Pembaruan terjadi setelah jangka waktu berakhir atau sebelum jangka waktu perpanjangannya berakhir.¹⁶⁰

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm.162

¹⁶⁰ Lihat Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Pasal 94 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa permohonan perpanjangan HGB di Tanah Negara dapat diajukan setelah bangunan dan fasilitas pendukungnya selesai dibangun, digunakan, dan dimanfaatkan secara efisien, atau paling lambat sebelum HGB berakhir. Penilaian efisiensi dilakukan berlandaskan rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang terdokumentasikan saat pemeriksaan tanah. Proses perpanjangan atau Pembaharuan HGB melibatkan langkah-langkah pemeriksaan tanah oleh Petugas Konstataasi. Jika hasil pemeriksaan tanah menunjukkan adanya perubahan dalam kondisi fisik maupun batas lahan di lapangan, maka Langkah-langkah pengukuran ulang dan penataan batas akan dilakukan.¹⁶¹

Apabila tanah menjadi subjek perselisihan hukum atau disita oleh pengadilan, proses Perpanjangan dan/atau Pembaharuan HGB yang terkait tetap dapat berlangsung. Pihak yang terlibat dalam perselisihan hukum, termasuk ketua pengadilan setempat, dan semua pihak yang terlibat, akan diberitahu mengenai proses Perpanjangan dan/atau Pembaharuan HGB tersebut. Informasi mengenai perselisihan hukum atau sita pengadilan akan dicatat dalam keputusan Perpanjangan dan/atau Pembaharuan HGB, serta dicatat dalam dokumen buku tanah dan sertipikat. Catatan mengenai perselisihan tersebut akan dihapus setelah ada keputusan pengadilan yang sudah final, dan salinan keputusan tersebut akan disampaikan ke Kantor Pertanahan.

Keputusan mengenai Perpanjangan HGB dan Pembaharuan HGB dikeluarkan berlandaskan pada wewenang yang diberikan. Jika permohonan

¹⁶¹ Pasal 94 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Perpanjangan HGB untuk Satuan Rumah Susun yang dibangun di atas Tanah Negara diajukan bersamaan dengan permohonan pemberian haknya, maka pemberian dan perpanjangan haknya akan diberikan secara bersamaan dalam satu keputusan tunggal. Dalam situasi di mana permohonan guna memperbaharui maupun memperpanjang HGB pada Satuan Rumah Susun yang telah dibangun di atas Hak Pengelolaan diserahkan bersamaan dengan pemberian hak tersebut, maka keputusan mengenai pemberian, perpanjangan, dan pembaruan HGB dapat diberikan dalam satu keputusan tunggal. Sedangkan, jika permohonan guna memperbaharui maupun memperpanjang HGB di atas tanah Hak Pengelolaan juga diajukan secara bersamaan, maka perpanjangan dan pembaruan HGB tersebut dapat diberikan dalam satu keputusan tunggal.¹⁶²

Perpanjangan HGB akan berlaku setelah terdaftar oleh Kantor Pertanahan, dimulai sejak berakhirnya Hak, dengan durasi Perpanjangan dihitung sejak saat itu. Sedangkan, Pembaharuan HGB akan berlaku setelah terdaftar oleh Kantor Pertanahan, dimulai sejak berakhirnya Hak, dengan durasi Pembaruan dihitung sejak saat itu. Jika Pembaruan diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu Perpanjangan atau dalam 2 tahun setelah Pemberian Hak, No haknya tetap tidak berubah.

Apabila Perpanjangan, pemberian serta pembaharuan HGB terhadap Satuan Rumah Susun yang didirikan secara bersamaan di atas Hak Pengelolaan, maka hak tersebut akan mulai berlaku setelah terdaftar oleh Kantor Pertanahan setelah mendapatkan Sertifikat Laik Fungsi. Namun, jika Sertifikat Laik Fungsi belum diperoleh, haknya akan didaftarkan dengan persyaratan tertentu:

¹⁶² Imam Suhadak, *Op.Cit*, hlm.63

Pemberian HGB memerlukan pendaftaran dan penerbitan sertifikat HGB. Sedangkan perpanjangan HGB memerlukan pendaftaran ulang dengan melampirkan Sertifikat Laik Fungsi.¹⁶³

Apabila Perpanjangan, pemberian serta pembaharuan HGB terhadap Satuan Rumah Susun yang didirikan secara bersamaan di atas Hak Pengelolaan, maka hak tersebut akan berlaku setelah terdaftar oleh Kantor Pertanahan setelah memperoleh Sertifikat Laik Fungsi. Tetapi jika Sertifikat Laik Fungsi belum diperoleh, haknya akan didaftarkan dengan persyaratan tertentu:¹⁶⁴

1. Pemberian HGB: Keputusan didaftarkan dan diterbitkan sertifikat HGB.
2. Perpanjangan/Pembaruan HGB: Keputusan didaftarkan kembali dengan Sertifikat Laik Fungsi.

Perpanjangan dan pembaruan HGB di tanah Hak Pengelolaan diberikan bersamaan dan berlaku sejak didaftarkan oleh Kantor Pertanahan. Jangka waktu perpanjangan dan pembaruan dimulai setelah HGB sebelumnya berakhir. Tata cara perpanjangan dan pembaruan mengikuti ketentuan yang berlaku untuk pemberian HGB dengan penyesuaian yang sesuai. Sedangkan objek permohonan Subjek Badan Hukum pada saat dimohonkan masih berupa Tanah Kosong yang belum dimanfaatkan sebagaimana telah diatur didalam ketentuan Permen 18 tahun 2021. Dengan demikian, tampak jelas berlandaskan ketentuan tersebut terhadap tanah kosong yang belum dibangun dan dimanfaatkan secara efektif sebelum berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan tersebut, maka tidak

¹⁶³ *Ibid*

¹⁶⁴ *Ibid*

dapat diperpanjang jangka waktunya dan menjadi Tanah Negara atau tanah Hak Pengelolaan, dengan ketentuan:¹⁶⁵

- a) Saat jangka waktu berakhir.
- b) Jika Pemberian berakhir dan tidak ada Permohonan Pembaruan dalam 2 tahun.
- c) Jika Perpanjangan berakhir dan tidak ada Permohonan Pembaruan dalam 2 tahun.

Jika HGB tidak dikembalikan pada bekas pemegang hak, bangunan dan aset di atas tanah HGB akan :

- a) Dikuasai langsung oleh Negara di Tanah Negara.
- b) Sesuai perjanjian pemanfaatan tanah dengan pemegang Hak Pengelolaan di Tanah Hak Pengelolaan.
- c) Sesuai perjanjian pemberian hak dengan pemegang Hak Milik di Tanah Hak Milik. Tanah Negara, dalam konteks ini, merupakan tanggung jawab Menteri dalam mengatur ulang cara tanah tersebut digunakan, dimanfaatkan, dan dimiliki.

Dalam hal struktur, properti, dan vegetasi yang berada di atas tanah yang merupakan milik negara atau daerah, harus dipatuhi berlandaskan pada hukum yang berlaku. Pendaftaran tanah di Indonesia memiliki tujuan utama untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak kepemilikan tanah. Akhir dari proses pendaftaran tanah ini adalah mengeluarkan dokumen berupa sertifikat, seperti sertifikat hak atas tanah, sertifikat hak tanggungan, sertifikat wakaf, atau sertifikat rumah susun, yang menjadi bukti sah atas kepemilikan tanah.

¹⁶⁵ Raharjo, S. *Kepastian Hukum dalam Hak Guna Bangunan oleh Badan Usaha*. *Jurnal Hukum Agraria Indonesia*, 8(3), 2021 hlm.120

Persoalan yang kemudian timbul adalah jika Badan Hukum lupa/lalai guna memperbaharui maupun memperpanjang hak atas tanah yang sudah menjadi keharusan dan tanggung jawab kewajibannya.¹⁶⁶

Pasal 200 Permen ATR/BPR Nomor 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa jika penerima hak tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dijelaskan dalam ayat (1) dari pasal tersebut, maka keputusan pemberian hak tersebut akan dinyatakan batal atau tidak sah. Ini berarti bahwa jika penerima hak tidak memenuhi kewajiban yang telah ditetapkan dalam peraturan tersebut, maka hak yang diberikan kepada mereka akan dicabut atau tidak berlaku lagi berdasarkan pada ketentuan yang berlaku dalam Permen ATR/BPR Nomor 18 Tahun 2021. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa hak-hak yang diberikan kepada individu atau pihak lain berdasarkan pada hukum dan kewajiban yang telah diatur.¹⁶⁷

Kantor pertanahan juga memiliki tanggung jawab *liability* sebagai bentuk tanggung jawab dengan tunduk pada hak dan kewajiban tertentu, bentuk tanggung jawab yang harus dilakukan oleh kantor pertanahan juga adalah *responsibility* yang berarti, kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan yang merupakan juga bentuk perlindungan hukum dengan penerapan atas Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021. Adapun Kepastian Hukum terhadap sertipikat Hak Guna Bangunan yang lebih dari 2 (dua) tahun habis masa berlakunya Pemerintah akan memberikan kembali Hak Guna Bangunan prioritas pada bekas pemegang hak untuk mengajukan permohonan

¹⁶⁶ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional dalam Perspektif Negara Kesatuan, Media Abadi*, Yogyakarta., 2005, hlm.27

¹⁶⁷ Pasal 200 Permen ATR/BPR Nomor 18 Tahun 2021

pemberian hak kembali. hal ini merupakan bentuk dari kepastian hukum bagi pemegang hak guna bangunan yang diberikan oleh negara.

Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) di Yogyakarta, bersamaan dengan Keputusan Presiden Nomor 33 tahun 1984, yang memandatkan untuk UUPA diberlakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) secara menyeluruh, semata-mata hanya membahas konversi dari hak-hak ulayat ke hak milik. Namun, dibawah kerangka undangundang pertanahan nasional, tanah Sultan *Grond* (SG) dan Pakualaman *Grond* (PAG) tidak dikonversi.¹⁶⁸ DIY, yang memiliki sistem pengelolaan tanah yang berbeda, tampaknya UUPA tidak mampu menembus sistem khusus ini, Akibatnya, meskipun DIY menyatakan kepatuhannya terhadap UUPA, UUPA tidak dapat diimplementasikan secara komprehensif di wilayah DIY karena DIY adalah wilayah kerajaan yang diatur oleh peraturan pertanahannya sendiri, khususnya penerapan Undang-Undang Tanah Swapraja yang berkelanjutan.¹⁶⁹

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUKY) mencakup ketentuan untuk mengatur kewenangan di bidang pertanahan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 32 UUKY, yang menetapkan “Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan dan Kadipaten yang berada di dalam wilayah DIY, maka sektor pertanahan menjadi salah satu sektor yang

¹⁶⁸ Munsyarief, "*Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta*", (ed. Ronni M. Guritno (KRT Purwowinoto), Perpustakaan Nasional Katalog dalam Terbitan (KDT), Ombak CV, Yogyakarta, 2013, hlm.2.

¹⁶⁹ Vani Wirawan, “Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta,” *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, Vol. 6, No. 2, 2019, hlm. 161

diatur dalam Keistimewaan DIY”. Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman, yang diakui sebagai badan hukum, termasuk dalam Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat, dan hak atas tanah dengan status Hak Milik. Tanah ini dapat didaftarkan untuk penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) atas nama Kasultanan dan Kadipaten.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Notaris R. Ida Rahmah, S.H., M.Kn., menyebutkan bahwa : ¹⁷⁰

Terhadap Hak Milik tersebut dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai sesuai dengan Permen ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2022 mengenai Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di DIY di atas tanah milik Kasultanan dan Kadipaten di mana tanah tersebut berada. Selama ini, masyarakat telah menempati dan menggunakan tanah milik Kesultanan dan Kadipaten dengan berbagai alas hak, termasuk hak Magersari, Ngindung, Anganggo, dan Anggaduh. Namun, hak-hak tersebut tidak termasuk dalam jenis-jenis hak yang diatur dalam UUPA, sehingga tidak dapat didaftarkan dan diterbitkan sertifikatnya. Hal ini tentu saja tidak memberikan perlindungan hukum dan kepastian hak kepada masyarakat pemegang hak, dan juga tidak dapat dipindahtangankan atau dibebani jaminan Pendaftaran tanah yang dimiliki oleh Kesultanan dan Kadipaten, yang dimulai dengan inventarisasi dan dokumentasi tanah tersebut untuk menerbitkan sertifikat atas nama Kesultanan dan Kadipaten, memicu banyak pertanyaan di kalangan masyarakat tertentu mengenai tanah yang telah diatur dan digunakan untuk berbagai tujuan.

Persoalan yang perlu mendapat perhatian adalah perlindungan hukum bagi mereka yang dengan berbagai status hak telah mengelola dan menggunakan tanah milik Kesultanan dan Kadipaten selama bertahun-tahun, termasuk pemegang HGB dan hak pakai, yang mungkin telah habis masa berlakunya atau yang masih berlaku. Kenyataan yang sudah berlangsung bertahun-tahun, keberadaan status tanah magersari, ngindung atau hak penguasaan lainnya atas tanah Kraton mengandung berbagai kelemahan terutama menyangkut kepastian

¹⁷⁰ Wawancara dengan Notaris R. Ida Rahmah, S.H., M.Kn. di kantor Notaris tanggal 11 Maret 2025

hukum.¹⁷¹ Selama ini, tanah Kasultanan dan Kadipaten yang digunakan masyarakat tidak memiliki dokumentasi yang kuat, tidak bisa dipindahtangankan, dan tidak bisa digunakan sebagai jaminan utang, dan lainnya. Selain itu, untuk memperoleh sertifikat kepemilikan atas tanah tersebut adalah hal yang tidak mungkin.¹⁷²

Kasultanan dan Kadipaten secara tegas dinyatakan sebagai badan hukum yang memiliki hak milik atas wilayah Kadipaten, sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUKY). Oleh karena itu, Kasultanan dan Kadipaten dapat mendaftarkan tanah dan memperoleh sertifikat yang memungkinkan diberikan HGB atau Hak Pakai. Dengan dikeluarkannya UUKY, di DIY mengalami perubahan pengaturan, terutama dalam kaitannya dengan pengelolaan tanah yang dulunya adalah tanah negara yang disahkan oleh pemerintah Belanda dan tanah swapraja, adalah wilayah milik Kasultanan dan Kadipaten Yogyakarta.¹⁷³

Status “badan hukum” yang disematkan pada Kasultanan dan Kadipaten sebagai subjek hak yang memiliki hak milik atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten memicu kerancuan mengenai status badan hukum public atau privat atau jenis badan hukum lainnya karena hal ini memiliki dampak yang cukup

¹⁷¹ M. Syamsudin, “Keadilan Prosedural dan Substantif dalam Putusan Sengketa Tanah Magersari,” *Jurnal Yudisial*, Vol.7, No.1, 2014, hlm.18–33.

¹⁷² Antonio Tilman, Dian Aries Mujiburohman, and Asih Retno Dewi, “Legalisasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta,” *Riau Law Journal*, Vol.5, No.1, 2021, hlm.1.

¹⁷³ Rangga Hasim, “Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah Nasional,” *Arena Hukum*, Vol.9, No.2, 2016, hlm.222.

besar terhadap arah kebijakan pertanahan, khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.¹⁷⁴

Aparat desa mengungkapkan kekhawatiran mereka mengenai sertifikasi tanah keraton setelah penetapan hak milik kepada keraton (Kasultanan dan Kadipaten). Mereka khawatir bahwa program ini pada akhirnya akan mengambil hak desa untuk mengelola tanah mereka dan mengalihkannya ke kesultanan atau kadipaten.¹⁷⁵

Masyarakat tetap dapat memanfaatkan tanah Kasultanan dan Kadipaten melalui Surat Kekancingan dalam bentuk Magersari, Ngindung, Anganggo, atau Anggaduh dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan DIY, Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, Nomor 1 Tahun 2017 mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Nomor 33 Tahun 2017 mengenai Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, dan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 33/2017 mengenai Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

Tanah Kasultanan dan Kadipaten tidak dapat didaftarkan sebelum undang-undang Keistimewaan DIY diundangkan menjadi undang-undang

¹⁷⁴ Dian Agung Wicaksono et al., “Kompatibilitas Pengaturan Pendaftaran Tanah Terhadap Kompleksitas Keadaan Hukum Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten (Compatibility Regulations Of Land Registration Towards Complexity Of Legal Status Of The Land Of Kasultanan And Kadipaten),” *Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, Vol.6, No.2, 2020, hlm.172–87.

¹⁷⁵ Wasisto Raharjo Jati, “Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.11, No.1, 2014

administrasi pertanahan karena posisi hukum kedua badan hukum tersebut sebagai subjek hak milik belum ditentukan. Pembentukan Kasultanan dan Kadipaten sebagai badan hukum yang memiliki hak milik atas tanahnya sendiri telah lama dibahas dalam kaitannya dengan hukum tanah di Indonesia.¹⁷⁶

Hak milik Kasultanan dan Kadipaten dapat diberikan melalui akta pemberian HGB atau hak pakai atas hak milik yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2022 mengenai Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta. Selama ini untuk Kasultanan terdapat Lembaga Kawedanan Panitikismo yang diberi kewenangan untuk urusan pertanahan sebagaimana terdapat dalam Tata Rakit Peprintahan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat yang terakhir diperbaharui dalam dokumen dhawuh dalem ongko : 01/DD/HB10/ALIP.1955.2022, tertanggal 16 April 2022.¹⁷⁷

Pemerintah dan masyarakat umum masih mengakui tanah milik Kesultanan Yogyakarta seperti yang ada sekarang. Telah disahkan bahwa untuk menggunakan tanah untuk proyek-proyek pembangunan di DIY, harus dikonsultasikan kepada Kasultanan atau Kadipaten sebelum pejabat pemerintah daerah dan calon investor dapat melaksanakan pembangunannya. Otoritas ini diberikan dengan persetujuan berupa serat Kekancingan.¹⁷⁸ Tanah Kasultanan

¹⁷⁶ Erna Sri Wibawanti, "Kepemilikan Tanah di DIY-Pasca Keluarnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY," *Hak Kekayaan Intelektual Dan Pertanahan, Fak. Hukum UJB*, 2018, hlm. 41-47

¹⁷⁷ Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat, "*Tata Rakit Pemerintahan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat*" (2022).

¹⁷⁸ Sugiarto, "Quo Vadis Otonomi Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta," *Kertha Partika*, Vol.38, No.1, 2016, hlm.87-88

dan Kadipaten diakui oleh masyarakat melalui pengajuan permohonan izin, atau palilah, yang juga disebut kekancingan dari Kasultanan dan Kadipaten.¹⁷⁹

Tanah Kesultanan dan Kadipaten dikelola dan digunakan selama bertahun-tahun sebelum dan sesudah kemerdekaan oleh masyarakat atau lembaga setempat, seperti desa, untuk berbagai macam penggunaan, terutama untuk pemukiman, sejalan dengan tujuan penggunaan tanah untuk kesejahteraan masyarakat. Penggunaan Serat Kekancingan terdapat di beberapa wilayah yang dapat digunakan oleh masyarakat, sementara di wilayah lain tidak ada. Bergantung pada lokasi dan tujuannya, kepemilikan dan penggunaan tanah di Kasultanan dan Kadipaten memiliki beberapa status, seperti hak Magersari, Ngindung, Anganggo, dan Anggaduh. Peraturan Gubernur DIY No. 33 Tahun 2017 mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah turunan dari Peraturan DIY No. 1 Tahun 2017 mengenai hal yang sama. Peraturan ini mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Peraturan tersebut menyebutkan “tanah Kasultanan adalah tanah yang dikuasai oleh Kasultanan, termasuk tanah kerabon dan non-krabon, yang juga disebut sebagai dede keprabon, yang terletak di kabupaten dan kota di DIY.” Serat Kekancingan memberikan hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada individu atau badan hukum untuk jangka waktu tertentu, yang dapat diperpanjang atau diperbaharui, dan menetapkan kerangka kerja untuk penggunaan dan pengelolaan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Hak atas tanah Kasultanan, yang diberikan HGB atau Hak Pakai berdasarkan Serat

¹⁷⁹ Hasim, “Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah Nasional.”, *Arena Hukum*, Vol.9, No.2, 2016, hlm.222

Kekancingan, yang merupakan persetujuan Kasultanan,¹⁸⁰ bahwa hak istimewa adat yang diberikan kepada masyarakat yang menempati atau pengguna tanah Kasultanan dan/atau Kadipaten, adalah salah satu hak khusus yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten sebelum diakui sebagai badan hukum. Hak ini dicirikan oleh hubungan historis antara penghuni atau pengguna dan hanya diberikan kepada warga negara Indonesia asli selama periode penghunian atau penggunaan. Ngindung, yang diberikan dalam periode kontrak yang dinegosiasikan bersama, adalah hak istimewa adat yang diberikan oleh Kesultanan atau Kadipaten kepada seseorang atau organisasi untuk mengeksploitasi tanah Kasultanan atau Kadipaten yang terkait dengan tanah Kasultanan atau tanah Kadipaten.

Masyarakat atau lembaga dapat menggunakan tanah Kasultanan atau tanah dede Keprabon dengan hak anganggo yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten tanpa harus membayar pajak atau mempertahankan kemerdekaan. Selama tanah tersebut digunakan, Kasultanan atau Kadipaten secara adat diberikan hak untuk mengawasi dan memanen sumber daya dari Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang berada di atas Tanah dede Keprabon untuk kepentingan pemerintahan desa. Hak istimewa ini dikenal sebagai anggaduh. Hak untuk memanfaatkan tanah untuk keperluan masyarakat, seperti magersari atau ngindung, yang masih berupa serat Kekancingan, membutuhkan

¹⁸⁰ Jaenudin Umar, "Kewenangan Otonomi Daerah: Sistem Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta," *Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol.1, No.2. 2021, hlm. 114–19

pendaftaran (konversi) agar tanah Kasultanan dan Kadipaten tersebut dapat diterbitkan Sertifikat Hak Milik (SHM).¹⁸¹

Penerbitan SHM Kasultanan dan Kadipaten memungkinkan pemegang hak sebelumnya untuk diprioritaskan diberikan HGB atau Hak Pakai, jika mereka menginginkannya. Tidak seperti hak-hak sebelumnya seperti Magersari atau Ngindung, yang hanya didasarkan pada Serat Kekancingan, penerbitan HGB atau Hak Pakai atas tanah Kasultanan atau Kadipaten memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemiliknya. Pemegangnya dapat memperoleh Sertifikat HGB atau Hak Pakai, yang berfungsi sebagai tanda bukti yang kuat dan dapat digunakan untuk beberapa keperluan, termasuk peralihan dan pembebanan hak sebagai jaminan kredit melalui Hak Tanggungan. Kepastian hukum melindungi para pencari keadilan dari tindakan-tindakan yang sewenang-wenang dengan menjamin bahwa orang dapat memperoleh apa yang diharapkan darinya dalam situasi-situasi tertentu, sesuai dengan pengembangan Sudikno Mertokusumo atas gagasan Gustav Radbruch mengenai Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).¹⁸²

Diharapkan bahwa kedudukan Kasultanan dan Kadipaten terhadap kepemilikan dan pengaturan tanah akan menciptakan perlindungan dan kepastian hukum untuk kedua entitas tersebut dan juga bagi masyarakat yang menggunakan dan memiliki tanah di wilayah DIY. Terkait hal ini,

“...land issues are of significant importance to human existence for a variety of purposes, including housing and other activities. There is a

¹⁸¹ KRT Suryo Satrianto (KW Panitikismo), “Focus Group Discussion (FGD), Penelitian ‘Kajian Yuridis Penetapan Kasultanan dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik atas Tanah di DIY’ (8 Agustus 2023)”, 2023

¹⁸² Mario Julyano and Aditya Yuli Sulistyawan, “Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum,” *Crepido*, Vol.1, No.1, 2019, hlm.13

proverb in Java that states, "As long as the cough of sanyasi bumi ditch kanti starch," which translates to "even though the land is narrow, it will be defended to the last drop of blood or until the life is sacrificed in defending their rights".¹⁸³

Selain itu, Kasultanan dan Kadipaten, serta masyarakat yang menggunakan tanahnya, kini memiliki kepastian dan perlindungan hukum berkat terbitnya Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 mengenai Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Provinsi DIY atau yang disebut Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2022. Hak milik Kasultanan dan Kadipaten yang telah terdaftar dan telah diterbitkan sertifikatnya dapat diberikan HGB atau Hak Pakai berdasarkan akta pemberian hak yang dibuat di hadapan PPAT, sesuai dengan ketentuan dalam Serat Kekancingan. Akta pemberian HGB atau Hak Pakai atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten mencantumkan jangka waktu pemberian, kuasa untuk mengalihkan, dan persetujuan pembebanan HGB atau Hak Pakai. Berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 49 Tahun 2018 mengenai Tata Cara Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, disebutkan bahwa Kasultanan atau Kadipaten dapat menerbitkan Serat Kekancingan untuk pemanfaatan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten kepada Masyarakat atau Lembaga dengan memberikan HGB atau Hak Pakai di atas tanah tersebut setelah penerbitan Serat Kekancingan. Masyarakat harus memperoleh izin dari

¹⁸³ B R Heryanti and A P Sihotang, "Model for Ulayat Land Dispute Resolution Based on Participatory Justice in the Era of Sustainable Development," *Pandecta Research Law Journal*, Vol.17, No. 1, 2022, hlm.37-49

Kesultanan atau Kadipaten melalui Serat Kekancingan untuk memanfaatkan tanah tersebut.¹⁸⁴

Berdasarkan hasil wawancara dengan Notaris R. Ida Rahmah, S.H., M.Kn., menyebutkan bahwa :¹⁸⁵

Pemberian HGB atau Hak Pakai atas Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten oleh PPAT dilakukan dengan akta, yang harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan/BPN untuk memperoleh Sertifikat HGB dan Hak Pakai atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Pendaftaran hak atas tanah mencatat pembebanan hak pada kolom yang telah ditentukan. Nama pemegang hak akan tercantum dalam HGB atau Hak Pakai, berbagai catatan pertanahan, surat ukur, dan sertifikasi.⁴⁴ Sertifikat HGB dan Hak Pakai yang diterbitkan sebelumnya dari tanah-tanah yang berasal dari Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten harus diubah dan disesuaikan dengan menambahkan catatan pada kolom buku tanah yang diberi judul “HGB/Hak Pakai” di atas tanah Kasultanan atau Kadipaten, yang mencantumkan nomor hak, desa/kelurahan, dan menyebutkan lokasinya di atas Tanah Kasultanan/Kadipaten, serta alasan perubahannya.

Penerbitan Hak Milik untuk Kasultanan atau Kadipaten dilakukan setelah berakhirnya HGB/Hak Pakai Kasultanan atau Kadipaten dapat melakukan penetapan, namun apabila tanah tersebut adalah tanah negara, tanah daerah atau tanah desa, maka tanah tersebut harus terlebih dahulu dikeluarkan dari aset tanah negara, tanah daerah atau tanah desa. Apabila pemegang HGB/Hak Pakai menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut sekali lagi, maka pemegang hak sebelumnya diberikan HGB atau Hak Pakai di atas tanah Kasultanan atau Kadipaten. Jika terdapat hak tanggungan yang melekat pada tanah tersebut, maka pelepasannya memerlukan persetujuan pemegang hak tanggungan dan membatalkan hak tanggungan tersebut, namun kewajiban yang dijamin tetap ada.

¹⁸⁴ Peraturan Gubernur DIY Nomor 49 Tahun 2018 mengenai Tata Cara Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

¹⁸⁵ Wawancara dengan Notaris R. Ida Rahmah, S.H., M.Kn. di kantor Notaris tanggal 11 Maret 2025

Untuk penerbitan sertifikat HGB atau Hak Pakai di atas Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang belum memiliki Serat Kekancingan atau Hak Anggaduh, Penetapan Hak Milik Kasultanan dan Kadipaten terlebih dahulu harus memperoleh pengakuan dari pemegang HGB atau Hak Pakai bahwa tanah tersebut adalah Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten, sesuai dengan ketentuan Pasal 15 Peraturan Kepala BPN. Setelah pengakuan tersebut, Kasultanan atau Kadipaten kemudian menerbitkan Serat Palilah, yang menjadi dasar penerbitan Serat Kekancingan. Pemerintah DIY melalui Dispartu menerima permohonan rekomendasi dari pemohon yang ingin memperoleh HGB atau Hak Pakai di atas tanah tanah Kasultanan atau Kadipaten yang bersangkutan. Dalam jangka waktu 30 hari kerja setelah permohonan dianggap lengkap, jawaban atas permohonan rekomendasi harus diberikan. Jika rekomendasi tersebut tidak diberikan kepada pemegang HGB atau Hak Pakai dalam jangka waktu yang ditentukan, maka rekomendasi tersebut dianggap telah diterbitkan oleh Pemerintah DIY. HGB atau Hak Pakai diberikan atas dasar rekomendasi dari Pemerintah DIY, yang dimediasi oleh Kantor Pertanahan, Satuan Kerja Perangkat Daerah yang membidangi pertanahan. Hal ini dilakukan dengan memperhatikan Serat Kekancingan Kasultanan atau Kadipaten.¹⁸⁶

Masyarakat dapat memperoleh kepastian hak melalui pemberian HGB atau Hak Pakai atas tanah Kasultanan dan Kadipaten dengan memiliki Sertifikat HGB atau Hak Pakai. Demikian pula, HGB dan Hak Pakai awal tetap diakui, dan hak tersebut dikembalikan kepada pemegangnya setelah sertifikatnya

¹⁸⁶ Ajie Mardana, Dispartu DIY, 'Focus Group Discussion (FGD), Penelitian "Kajian Yuridis Penetapan Kasultanan dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik Atas Tanah di DIY" (8 Agustus 2023)', 2023

disesuaikan dengan kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Masyarakat yang memegang hak diberikan kepastian dan perlindungan hukum dengan kepemilikan sertifikat tanah, baik itu Hak Pakai maupun HGB. Sama halnya dengan keuntungan memiliki sertifikat hak atas tanah, yang menjamin perlindungan hukum dalam konteks kepemilikan tanah,⁴⁶ disamping dapat diperalihkan, diwariskan, dan digunakan untuk keperluan lain seperti jaminan kredit. Hal demikian sesuai dengan sebuah prinsip bahwa tujuan regulasi pengaturan bidang pertanahan harus bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Wilayah yang secara historis dikelola oleh masyarakat, seperti hak magersari atau hak ngindung, masih diakui dan dilindungi, asalkan ada serat kekancingan dan penggunaannya sesuai. Semua lahan yang adalah wilayah Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman di seluruh Yogyakarta dapat digunakan oleh perorangan dengan status sewa, pinjam pakai, atau hak magersari.¹⁸⁷ Terhadap hak-hak tersebut saat ini belum dilakukan proses pemberian HGB atau Hak Pakai namun tetap diberikan Surat Kekancingan.⁴⁹ Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten menetapkan pengambilan kembali tanah magersari oleh Kasultanan untuk kepentingan Keraton atau kepentingan umum, maka pengguna tanah magersari akan menerima kompensasi baik dalam bentuk uang maupun melalui penyediaan tanah alternatif, dengan ketentuan bahwa hal itu masih memungkinkan. Selain perlindungan yang digariskan oleh hukum,

¹⁸⁷ Fairuz Nadzmi Mathan ai and Luluk Lusiati Cahyani, "Status dan Perlindungan Hukum Tanah Magersari Di Lingkungan Kraton Yogyakarta," *Notarius*, Vol.15, No.2, 2022, hlm.1018

Keraton menawarkan perlindungan bagi individu yang menggunakan tanah magersari, yang memungkinkan untuk diwariskan secara turun-temurun.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Problematika dalam proses perpanjangan sertipikat Hak Guna Bangunan di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah habis masa berlakunya di Yogyakarta saat ini terbagi dalam 2 kategori yaitu Tanah Sultan Ground (SG) dan bukan Tanah Sultan Ground (SG). Hambatan-hambatan yang timbul dalam perpanjangan Hak Guna Bangunan terdapat 2 macam yaitu tanah sengketa dan ketidak lengkapan dalam data yuridis dan data fisiknya. Hambatan lain adalah apabila juknis atau surat edaran tidak ada untuk perpanjangan Hak Guna Bangunan yang berada diatas Tanah Sultan Ground maka proses perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut tidak dapat di proses oleh Kantor Pertanahan. Proses perpanjangan Hak Guna Bangunan tersebut dapat diproses apabila Kantor Kasultanan dan Kantor Kadipaten sudah mengeluarkan juknis atau surat edaran yang berupa serat kekancingan. Apabila surat edaran sudah dikeluarkan maka proses perpanjangan Hak Guna Bangunan dapat diteruskan prosesnya di Kantor Pertanahan Yogyakarta
2. Tindak lanjut proses perpanjangan Hak Guna Bangunan yang adil di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, bahwa masyarakat dapat memperoleh kepastian hak melalui pemberian HGB atau Hak Pakai atas tanah Kasultanan

dan Kadipaten dengan memiliki Sertifikat HGB atau Hak Pakai. Demikian pula, HGB dan Hak Pakai awal tetap diakui, dan hak tersebut dikembalikan kepada pemegangnya setelah sertifikatnya disesuaikan dengan kepemilikan tanah Kasultanan dan Kadipaten. Masyarakat yang memegang hak diberikan kepastian dan perlindungan hukum dengan kepemilikan sertifikat tanah, baik itu Hak Pakai maupun HGB. Sama halnya dengan keuntungan memiliki sertifikat hak atas tanah, yang menjamin perlindungan hukum dalam konteks kepemilikan tanah, disamping dapat diperalihkan, diwariskan, dan digunakan untuk keperluan lain seperti jaminan kredit. Hal demikian sesuai dengan sebuah prinsip bahwa tujuan regulasi pengaturan bidang pertanahan harus bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

5.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan di atas, dapat diberikan saran sebagai berikut :

1. Untuk perpanjangan HGB di Daerah Istimewa Yogyakarta yang di atasnya tanah *Sultan Ground* harus melepaskan haknya dan diberikan hak milik pada kesultanan setelah itu baru di atasnya dimohonkan Hak Guna Bangunan di atas tanah milik kesultanan. Warga Negara Indonesia merupakan subjek hak yang dapat memiliki hak milik dan perubahan Hak Guna Bangunan menjadi hak milik dilakukan sesuai dengan ketentuan undang-undang, namun ketentuan ini dikecualikan untuk daerah yang punya kearifan lokal, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Kepada masyarakat perlu mengetahui adanya aturan mengenai hak prioritas untuk mempunyai tanah hak milik untuk rumah tinggal, baik yang awalnya

berupa hak guna bangunan dan atau hak pakai yang belum habis jangka waktunya atau pun yang sudah habis jangka waktunya. Oleh karena itu, masyarakat tidak perlu khawatir bahwa sertifikat yang dimiliki merupakan sertifikat yang tidak memiliki kekuatan hukum. Yang perlu dilakukan adalah upaya konversi perlu dilakukan dengan petunjuk dari kantor pertanahan atau BPN sehingga dapat menghasilkan sertifikat yang sah dan memiliki kekuatan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Bacaan :

- Ahmad Chulaemi, 1993, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak atas Tanah dan Pemindahannya*, (FH UNDIP: Semarang)
- Arie Sukanti Hutagalung, 2008, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Grafindo Persada
- Effendie Bachtiar, 1993, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Bandung : PT Alumni
- Harsono Budi, 1997, *Hukum Agraria Indonesia : sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan
- Harsono Budi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008
- HR Ridwan, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, eds. kesatu, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Juliantara Dadang, 2003, *Pembaruan Desa ; Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Yogyakarta, Pustaka Yogyakarta
- Kansil C.S.T, 1992, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Balai Pustaka
- Kartini Moeljadi & Gunawan Widjaja, 2005, *Hak Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana Media Pratama, 2005
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2014
- Marzuki Peter Mahmud, 2016, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Mertokusumo Soedikno, 1998, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka Karunika, Jakarta
- Muluk Khoirul, 2013, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang, Bayumedia Publishing
- Munsyarief, 2013. "*Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Kasultanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta*", (ed. Ronni M. Guritno

(KRT Purwowinoto), Perpustakaan Nasional Katalog dalam Terbitan (KDT), Ombak CV, Yogyakarta

Mulyana Budi, Subkhan, Kuwat Slamet, 2015, *Keuangan Daerah Perspektif Desentralisasi Fiskal Dan Pengelolaan APBD di Indonesia*, Lembaga Pengkajian Keuangan Publik Dan Akuntansi Pemerintahan (LPKPAP) Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Jakarta

M. Hadjon Philipus, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Parlindungan A.P., 1999, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung, Mandar Maju.

Purbacaraka, 2000, *Sendi Sendi Hukum Agraria*, Jakarta, Bumi aksara

Soekanto Soerjono, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

Sutedi Adrian, 2006, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta

Syafruddin Kalo, 2013, *Reformasi Peraturan Dan Kebijakan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*

Sultan Ngayogyakarta Hadiningrat, “*Tata Rakit Peprintahan Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat*” (2022)

Urip Santoso, 2017, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta

Wignjodipuro Soerojo, 1979, *Pengantar dan Azas Azas Hukum Adat*, Bandung, Alumni

Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta.

Widjaja H.A.W, 2003, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang asli, Bulat dan Utuh*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Peraturan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Pokok Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Negara Republik Indonesia

Undang-Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ;

Keputusan Menteri Negara Agraria Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah dirubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ;

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Peraturan Menteri ATR/BPR Nomor 18 Tahun 2021 tentang. Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2022 mengenai Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di DIY

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten

Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten

Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 49 Tahun 2018 tentang Prosedur Permohonan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten

Jurnal Hukum :

Akbar Kurnia Wahyudi, *Jurnal Hukum : Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Kepastian Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, 2002

- Alfi Fahmi Adicahya, *Jurnal Hukum Agraria, Peran Negara dalam Pengaturan Kepemilikan Hak Atas Tanah*, Malang, Universitas Brawijaya, 2009
- Arief Setiabudi, *Peran Tim Saber Pungli Polda Lampung Dalam Operasi Tangkap Tangan Terhadap Pelaku Pungli Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, Lampung, Universitas Lampung, 2019
- Andi Reza Fitriana Eru Setiawan, “*Perkembangan Pengaturan Pertanahan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Sebelum Dan Sesudah Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta*” Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2015
- Antonio Tilman, Dian Aries Mujiburohman, and Asih Retno Dewi, “*Legalisasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Daerah Istimewa Yogyakarta,*” *Riau Law Journal*, Vol.5, No.1, 2021
- Ajie Mardana, Dispertaru DIY, ‘*Focus Group Discussion (FGD), Penelitian “Kajian Yuridis Penetapan Kasultanan dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik Atas Tanah di DIY”* (8 Agustus 2023)’
- B R Heryanti and A P Sihotang, “*Model for Ulayat Land Dispute Resolution Based on Participatory Justice in the Era of Sustainable Development,*” *Pandecta Research Law Journal*, Vol.17, No. 1, 2022
- Dian Agung Wicaksono et al., “*Kompatibilitas Pengaturan Pendaftaran Tanah Terhadap Kompleksitas Keadaan Hukum Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten (Compatibility Regulations Of Land Registration Towards Complexity Of Legal Status Of The Land Of Kasultanan And Kadipaten),*” *Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, Vol.6, No.2, 2020
- Erna Sri Wibawanti, “*Kepemilikan Tanah di DIY-Pasca Keluarnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY,*” *Hak Kekayaan Intelektual Dan Pertanahan, Fak. Hukum UJB*, 2018
- Fairuz Nadzmi Mathan ai and Luluk Lusiati Cahyani, “*Status dan Perlindungan Hukum Tanah Magersari Di Lingkungan Kraton Yogyakarta,*” *Notarius*, Vol.15, No.2, 2022
- Hasim, “*Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum 1 Nasional.*”, *Arena Hukum*, Vol.9, No.2, 2016
- Jaenudin Umar, “*Kewenangan Otonomi Daerah: Sistem Pertanahan Daerah Istimewa Yogyakarta,*” *Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol.1, No.2. 2021

KRT Suryo Satrianto (KW Panitikismo), “*Focus Group Discussion (FGD), Penelitian ‘Kajian Yuridis Penetapan Kasultanan dan Kadipaten Sebagai Subyek Hak Milik atas Tanah di DIY’* (8 Agustus 2023)

M. Syamsudin, “*Keadilan Prosedural dan Substantif dalam Putusan Sengketa Tanah Magersari,*” *Jurnal Yudisial*, Vol.7, No.1, 2014

Mario Julyano and Aditya Yuli Sulistyawan, “*Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum,*” *Credito*, Vol.1, No.1, 2019

Rangga Hasim, “*Politik Hukum Pengaturan Sultan Ground Dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2013 Tentang Keistimewaan Yogyakarta Dan Hukum Tanah Nasional,*” *Arena Hukum*, Vol.9, No.2, 2016

Sugiarto, “*Quo Vadis Otonomi Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta,*” *Kertha Partika*, Vol.38, No.1, 2016

Vani Wirawan, “*Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdaes Yogyakarta,*” *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, Vol. 6, No. 2, 2019

Wasisto Raharjo Jati, “*Politik Agraria Di Yogyakarta: Identitas Partrimonial & Dualisme Hukum Agraria,*” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.11, No.1, 2014

Laman :

<https://kominform.go.id/content/program-pts-l-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-lahan-akan-sesuai->, diakses tanggal 6 Desember 2020

<http://permana08.blogspot.com/2013/04/sertipikat-sebagai-tanda-bukti-hak-atas.html>, diakses tanggal 11 September 2020