

Pelaksanaan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Ina Widiastuti^{1*}, Muh. Afif Mahfud²

¹PT. Karyadeka Alam Lestari, Kota Semarang, Jawa Tengah

²Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Kota Semarang, Jawa Tengah

inawidia97@gmail.com

ABSTRACT

In Article 35 UUPA (Agrarian law) or in Government Regulation Number 40 of 1996 or in Article 37 Government Regulation Number 18 of 2021 describes that Right to Build can be given or imposed on state land and land submitted to the Right of Management for a period of 30 (thirty) years, extended for maximum 20 (twenty) years, and renewed for maximum 30 (thirty) years. According to writer's experience during process the extension Right to Build on state land in 2018 – 2022, how many times the extension can be given interpreted differently by Land Office's officer. Writer uses descriptive analysis methods to describe and explain the extension of Right to Build on state land process in Land Office of Semarang City.

Keywords: Implementation; Article 35; UUPA.

ABSTRAK

Jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan diatur dalam Pasal 35 UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 jo Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yaitu diberikan paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Tidak ada peraturan mengenai berapa kali perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dapat diberikan. Berdasarkan pengalaman penulis dalam melakukan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan pada tahun 2018 – 2022, terdapat penafsiran yang berbeda mengenai ketentuan berapa kali pemberian perpanjangan jangka waktu tersebut dapat diberikan. Penulis menggunakan penelitian deskriptif analitis untuk memaparkan secara lengkap pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan yang berasal dari Tanah Negara, pada kantor Pertanahan Kota Semarang.

Kata Kunci: Pelaksanaan; Pasal 35; UUPA.

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar inilah yang menjadikan dasar bagi negara untuk mengatur penggunaan, peruntukan, ketersediaan dan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar Pasal 33 ayat (3) tersebut negara membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA). Tujuan dibentuknya UUPA dapat dilihat dalam Pasal 2 UUPA;

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 didalamnya 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;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
 - 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 diatas 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.

UUPA mengatur mengenai hak-hak yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia untuk memiliki, menggunakan dan memanfaatkan tanah. Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang 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. Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. (Santoso, 2010)

Badan Hukum sebagai salah satu pelaku ekonomi di negara ini selalu membutuhkan tanah untuk tempat menjalankan usaha atau bahkan membutuhkan tanah karena bidang usahanya adalah menjual tanah, seperti badan usaha dibidang pengembang Kawasan industri dan pengembang perumahan. Dalam rangka mendukung dan memberi kesempatan yang seluas-seluasnya untuk berusaha maka negara memberikan hak atas tanah kepada badan hukum yang berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa hak-hak atas tanah yang diberikan oleh negara memberi wewenang untuk

mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Hak atas tanah yang diberikan oleh negara tersebut berisi kewenangan-kewenangan untuk mempergunakan permukaan bumi, termasuk sebagian tubuh bumi, dan ruang di atasnya sekedar diperlukan bagi keperluan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah yang bersangkutan untuk keperluan sesuai dengan sifat dan tujuan penetapan haknya dalam batas-batas yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian hak tanah tidak bersifat mutlak, karena kewenangan haknya dibatasi (Richard & Silviana, 2022).

Teori yang digunakan penulis untuk menjawab permasalahan dalam artikel ini adalah teori kepastian hukum. Secara normatif kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas serta logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada perbedaan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Gustav Radbruch menjelaskan bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu:

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif adalah perundang-undangan;
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan;
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan; dan
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Wujud dari kepastian hukum adalah peraturan yang tidak menimbulkan lebih dari satu penafsiran, Dalam ketentuan Pasal 5 huruf f UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memerintahkan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan yang baik, yang salah satunya adalah “kejelasan rumusan”. Adapun pengertian “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam

pelaksanaannya. Selain itu dengan adanya kekaburan peraturan tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan (Rahayu, 2015).

Penelitian mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 35 tentang perpanjangan Hak Guna Bangunan merupakan penelitian yang asli dan dapat dipertanggungjawabkan. Penulis telah membandingkan dengan beberapa artikel yang telah ada sebelumnya yang membahas mengenai Hak Guna Bangunan. Artikel ini memiliki perbedaan dengan beberapa artikel yang sudah dibuat sebelumnya karena artikel ini lebih menitikberatkan pada persoalan perbedaan penafsiran terhadap ketentuan mengenai pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan yang hanya dapat diberikan satu kali namun kenyataannya dapat juga diberikan lebih dari satu kali. Adapun artikel dengan judul yang hampir sama namun memiliki substansi yang berbeda adalah “Pelaksanaan Perpanjangan Atau Pembaharuan Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Negara Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri”, yang ditulis oleh Budi Rahayu dalam Jurnal Dinamika Hukum pada tahun 2015. Artikel tersebut membahas mengenai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengenai permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang harus diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum jangka waktu Hak Guna Bangunan berakhir (Rahayu, 2015). Jadi titik berat pembahasan artikel tersebut adalah mengenai batas waktu mengajukan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan. Artikel berikutnya ditulis oleh Devani Alita Prahastiwi & Ngadino & Mujiyono Hafidh Prasetyo dengan judul “Perlindungan Hukum Pemegang Sertipikat Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan di Kota Tegal” membahas mengenai perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Tanggungan serta perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan (Prahastiwi, Ngadino, & Prasetyo, 2020). Dan artikel lain ditulis oleh Faizah Inas Hadisti & Widhi Handoko & Irawati dengan judul “Kebijakan Menteri ATR/BPN Terkait dengan Hak Kepemilikan Atas Tanah Pada Perseroan Komanditer” membahas mengenai Kebijakan Menteri ATR/BPN yang memperbolehkan CV memiliki tanah dengan status Hak Guna Bangunan (Hadisti, Handoko, & Irawati, 2019). Sedangkan artikel lainnya yang ditulis oleh Shofi Nur Fajriana Kusuma dengan judul “Proses Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Milik” membahas mengenai jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik yang tidak dapat diperpanjang (Kusuma, 2019).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka artikel ini akan membahas serta mengkaji permasalahan mengenai: 1. Apakah pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dapat diberikan lebih dari satu kali? dan 2. Kenapa terdapat perbedaan penafsiran peraturan mengenai pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan?

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dapat diberikan lebih dari satu kali dan perbedaaan penafsiran peraturan mengenai pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan.

B. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dimana dalam penelitian ini, hukum dikonsepsikan sebagai suatu gejala empirik sehingga perlu mencari data langsung ke lapangan dengan studi khusus untuk mendapatkan fakta-fakta yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini perlu juga meneliti bahan-bahan pustaka sebagai landasan teori yang merupakan data sekunder untuk menambah data yang diperlukan dalam penelitian ini. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitis, yaitu dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan permasalahan (Soemitro, 1990). Penulis menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis untuk menggambarkan atau mendeskripsikan serta memaparkan secara lengkap proses pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan yang berasal dari Tanah Negara, pada kantor Pertanahan Kota Semarang.

Analitis maksudnya dikaitkan dengan teori-teori hukum yang ada dan/atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek yang diteliti. Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data sekunder dan primer. Sumber data primer didapatkan melalui pengalaman penulis dalam melakukan pengurusan perpanjangan Hak Guna Bangunan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam kurun waktu 2018 sampai dengan tahun 2022. Data sekunder diperoleh dari teori-teori hukum yang ada dan/atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pemberian Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Bangunan Tidak Dapat Diberikan Lebih dari Satu Kali.

a. Pengertian Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak atas tanah yang diberikan kepada Badan Hukum untuk mendapatkan tanah sebagai tempat usaha dan/atau untuk menjalankan kegiatan usahanya. Hak Guna Bangunan dalam UUPA diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Pasal 35 UUPA 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. Pembatasan dari Hak Guna Bangunan adalah untuk mendirikan bangunan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri (Parlindungan, 1998). Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan disini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang kemudian pada tahun 2021 Peraturan Pemerintah ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan Pasal 36 UUPA jo. Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yang dapat diberikan Hak Guna Bangunan adalah;

- 1) Warga Negara Indonesia; dan
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Badan hukum yang dapat diberikan Hak Guna Bangunan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- 1) didirikan menurut hukum Indonesia; dan
- 2) berkedudukan di Indonesia.

Ini berarti badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia namun tidak berkedudukan di Indonesia tidak mungkin memiliki Hak Guna Bangunan demikian juga apabila ada badan hukum yang berkedudukan di Indonesia namun tidak didirikan menurut hukum Indonesia juga tidak dapat memiliki Hak Guna Bangunan. Dengan demikian kedua syarat didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia menjadi keharusan kumulatif (Muljadi & Widjaja, 2014).

Ketentuan dalam Pasal 37 UUPA jo. Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik;

- 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; dan

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.

b. Jangka Waktu Hak Guna Bangunan.

Jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 35 UUPA jo Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah:

- 1) Hak Guna Bangunan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun.
- 2) Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik.

Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaharuan tersebut berakhir, tanah Hak Guna Bangunan kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah Hak Pengelolaan.

c. Pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan di atas tanah negara berjangka waktu untuk pertama kali paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Hak Guna Bangunan di atas tanah negara ini dapat diperpanjang atau diperbarui atas permohonan pemegang hak apabila memenuhi syarat:

- 1) Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- 2) Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- 3) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- 4) Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang; dan
- 5) Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dapat diajukan setelah tanahnya sudah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Sedangkan permohonan pembaharuan Hak Guna Bangunan diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Apabila permohonan perpanjangan tidak diajukan sampai dengan berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan maka diajukan pembaharuan hak.

Permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan diajukan kepada Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten. Kewenangan pemberian Hak Guna Bangunan untuk badan hukum berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Hak Atas Tanah:

- 1) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk tanah dengan luas sampai dengan 30.000 M² (tiga puluh ribu meter persegi) merupakan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten;
- 2) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk tanah dengan luas lebih dari 30.000 M² (tiga puluh ribu meter persegi) sampai dengan 250.000 M² (dua ratus lima puluh ribu meter persegi) merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan; dan
- 3) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk tanah dengan luas lebih dari 250.000 M² (dua ratus lima puluh ribu meter persegi) merupakan kewenangan Menteri.

Dengan adanya pelimpahan kewenangan ini maka proses pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan akan dilaksanakan secara bertingkat mulai dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah Badan Pertanahan sampai pada Kantor Pertanahan Nasional (untuk kewenangan sampai kementerian) berdasarkan luasan tanah yang dimohon perpanjangan Hak Guna Bangunan. Dapat diberikan contoh tanah dengan HGB Nomor 01387/Pesantren dengan luas 44.000 M² yang terletak di Kelurahan Pesantren, Kecamatan Mijen, Kota Semarang, akan berakhir haknya pada tanggal 31 Desember 2023. Permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan diajukan kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang, permohonan diproses oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang namun kewenangan untuk memberikan perpanjangan Hak Guna Bangunan ada pada Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah. Jadi dalam hal ini Surat Keputusan Pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan berikan oleh Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah.

Bahwa UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tidak mengatur lebih lanjut mengenai pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dan tidak dengan tegas mengatur apakah perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan satu kali atau dapat diberikan lebih dari satu kali. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dapat dipahami bahwa perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan satu kali. Hal ini tersirat dalam penjelasan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun

2021 yang berbunyi “Pada hakekatnya Hak Guna Bangunan merupakan hak yang berjangka waktu yang diberikan oleh pejabat yang berwenang dengan pemberian, perpanjangan dan pembaharuan”. Dan dapat juga dilihat dari penjelasan Pasal 37 ayat (4) yang berbunyi “Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, atau pembaharuan berakhir, selanjutnya Menteri berwenang menata Kembali penggunaan, pemanfaatan, dan pemilikan tanah tersebut. Kewenangan Menteri dimaksudkan untuk mengatur kembali penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan tetap memberikan prioritas kepada bekas pemegang hak atau diberikan Hak Pengelolaan antara lain kepada Badan Bank Tanah. Apabila tanah tidak diberikan kepada bekas pemegang hak maka akan diberitahukan terlebih dahulu”. Dari penjelasan Pasal 37 ayat (1) dan ayat (4) tersebut dapat kita lihat bahwa Hak Guna Bangunan adalah hak yang berjangka waktu (Santoso, 2010), jangka waktunya sudah jelas ditetapkan paling lama 30 tahun untuk pemberian pertama kali, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Pemberian hak, perpanjangan dan pembaharuan ini merupakan satu rangkaian dimana ketika satu rangkaian ini berakhir maka tanah Hak Guna Bangunan tersebut akan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Pada saat inilah Menteri melaksanakan kewenangannya untuk mengatur kembali penggunaan, pemanfaatan dan pemilikan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bahwa proses pemberian Hak Guna Bangunan, perpanjangan dan pembaharuan merupakan satu rangkaian dapat dilihat juga dari ketentuan Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 (pada tahun 2018-2020 masih berlaku) yang berbunyi:

- 1) Untuk Kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan.
- 2) Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.
- 3) Persetujuan untuk memberikan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan perincian uang pemasukan

sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna bangunan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 28 ayat (1) permohonan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan dapat dilakukan dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan. Dari ketentuan Pasal 28 ini dapat ditarik kesimpulan bahwa pemberian Hak Guna Bangunan, perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan merupakan satu rangkaian dan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya diberikan satu kali.

Apabila peraturan ini dimaknai bahwa pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dapat diberikan lebih dari satu kali maka akan menjadi tidak jelas juga karena tidak ada batasan lebih dari satu kali itu berapa kali. Sehingga akan menjadi tidak jelas juga kapan harus diberikan perpanjangan jangka waktu lagi dan kapan harus diberikan pembaharuan. Dalam hal ini kewenangan untuk mengatur kembali penggunaan, pemanfaatan dan kepemilikan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya karena tanah Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang lagi dan diperpanjang lagi.

2. Perbedaan Penafsiran Terhadap Peraturan Mengenai Pemberian Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Bangunan.

UUPA atau Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 itu sendiri tidak mengatur lebih lanjut mengenai pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan apakah pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan satu kali atau dapat diberikan lebih dari satu kali. Berdasarkan pengalaman penulis dalam melakukan permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan atas bidang-bidang tanah milik badan hukum sebagai pemegang Hak Guna Bangunan di atas tanah negara sepanjang tahun 2018 sampai dengan tahun 2022 bahwa dalam prakteknya setiap pejabat pada Kantor Pertanahan membuat penafsiran yang berbeda mengenai ketentuan pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan.

- a. Pada tahun 2018 penulis melakukan pengurusan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan di atas tanah negara untuk bidang-bidang tanah milik badan hukum yang telah mendapatkan perpanjangan jangka Hak Guna Bangunan pada tahun 2002. Ketika diajukan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan di Kantor

Pertanahan Kota Semarang, Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Untuk bidang-bidang tanah yang luasnya diatas 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi), yang pada tahun 2018 menjadi kewenangan Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah untuk memberikan Hak Guna Bangunan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, oleh Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah diberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.

- b. Pada tahun 2019 penulis melakukan pengurusan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diatas tanah negara untuk bidang-bidang tanah milik badan hukum yang telah mendapatkan perpanjangan jangka Hak Guna Bangunan pada tahun 2002. Ketika diajukan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan di kantor pertanahan Kota Semarang, Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Untuk bidang-bidang tanah yang luasnya diatas 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi), yang pada tahun 2019 menjadi kewenangan Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah untuk memberikan Hak Guna Bangunan berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah tidak memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali namun memberikan Pembaharuan Hak Guna Bangunan. Kantor Wilayah Jawa Tengah berpendapat bahwa pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan satu kali, setelah jangka waktu perpanjangan Hak Guna Bangunan berakhir maka selanjutnya adalah pembaharuan Hak Guna Bangunan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.
- c. Pada tahun 2022 setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021, penulis melakukan pengurusan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diatas tanah negara untuk bidang-bidang tanah milik badan hukum yang telah mendapatkan perpanjangan jangka Hak Guna Bangunan pada tahun 2002. Ketika diajukan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan di kantor Pertanahan Kota Semarang, Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Untuk bidang-bidang tanah yang luasnya diatas 30.000 M²

(tiga puluh ribu meter persegi), Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah tidak memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali namun memberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan. Begitu juga ketika permohonan untuk bidang-bidang tanah yang luasnya diatas 250.000 M² (dua ratus lima puluh ribu meter persegi), tidak diberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali namun diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.

Penulis melakukan konfirmasi mengenai perbedaan pemberian perpanjangan Hak Guna Bangunan dimana masing-masing mempunyai dasar pertimbangan:

- a. Pada tahun 2018 ketika Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali memberikan pertimbangan bahwa UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tidak dengan tegas mengatur pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya boleh diberikan satu kali. Sehingga Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang berpendapat bahwa perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan boleh diberikan lebih dari satu kali. Begitu juga dengan Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah mempunyai pendapat yang sama dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang.
- b. Pada tahun 2019 ketika Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali dengan pertimbangan bahwa UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tidak dengan tegas mengatur pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya boleh diberikan satu kali. Sehingga Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang berpendapat bahwa perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan boleh diberikan lebih dari satu kali. Pada saat itu Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah mempunyai pendapat yang berbeda dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang. Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah mempunyai pendapat bahwa pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya boleh diberikan satu kali. Pendapat ini merujuk pada ketentuan dalam UUPA Pasal 35 jo Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 25 dimana Pasalnya berbunyi sebagai berikut:
 - 1) Pasal 35 UUPA;
 - 2) Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun;

- 3) 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; dan
 - 4) Hak guna-bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.
- c. Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996:
- 1) Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun.
 - 2) Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.
- d. Pada tahun 2022 ketika Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang memberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan untuk yang kedua kali dengan pertimbangan yang sama bahwa UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tidak dengan tegas mengatur pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya boleh diberikan satu kali. Sehingga Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang berpendapat bahwa perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan boleh diberikan lebih dari satu kali. Bahkan dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak membuat lebih jelas peraturan tentang pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan. Ketentuan tentang jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya diatur dalam Pasal 37 ayat (1) yang berbunyi “Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun”.

Dengan dasar peraturan yang sama yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah berpendapat bahwa peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 semakin memperjelas maksud dari Pasal 35 UUPA bahwa pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan satu kali, selanjutnya setelah jangka waktu perpanjangan berakhir harus diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan. Dalam hal ini pendapat Kepala Kantor Wilayah Jawa Tengah sama dengan pendapat Kepala Badan Pertanahan Nasional, dalam hal mana setelah diberikan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dan jangka waktunya telah berakhir maka selanjutnya akan diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan.

Perbedaan pendapat di lingkungan Badan Pertanahan Nasional sendiri dapat terjadi karena tidak ada peraturan yang mengatur lebih lanjut mengenai pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan. Perbedaan pendapat dalam menafsirkan ketentuan perundang-undangan ini tidak memberikan kepastian hukum terhadap para pemohon hak atas tanah dalam hal ini badan hukum yang membutuhkan tanah untuk tempat usaha. Namun sebenarnya dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dapat ditangkap bahwa perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan satu kali.

D. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya maka penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut: a. Jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UUPA jo Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah Hak Guna Bangunan di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaharuan tersebut berakhir, tanah Hak Guna Bangunan Kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah Hak Pengelolaan. Bahwa pemberian Hak Guna Bangunan, perpanjangan Hak Guna Bangunan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan merupakan suatu rangkaian dimana masing-masing diberikan untuk satu periode. Dalam hal ini pemberian Hak Guna Bangunan dalam satu periode adalah paling lama 30 (tiga puluh) tahun, perpanjangan dalam satu periode adalah paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pembaharuan dalam satu periode adalah paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Pemberian Hak Guna Bangunan, perpanjangan dan pembaharuan merupakan satu rangkaian dapat dilihat juga dari ketentuan Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 (pada tahun 2018-2020 masih berlaku). Dengan demikian pada dasarnya perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan hanya dapat diberikan satu kali, setelah perpanjangan jangka waktu selesai maka selanjutnya Hak Guna Bangunan harus diperbarui; b. Perbedaan pendapat di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dapat terjadi karena tidak ada peraturan yang mengatur lebih lanjut mengenai pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan. Sehingga setiap pejabat pada Kantor Pertanahan membuat penafsiran yang berbeda mengenai ketentuan pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan. Perbedaan pendapat dalam menafsirkan ketentuan perundang-undangan ini tidak memberikan

kepastian hukum terhadap para pemohon hak atas tanah dalam hal ini badan hukum yang membutuhkan tanah untuk tempat usaha.

Terjadinya perbedaan penafsiran terhadap peraturan mengenai pemberian perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dapat merugikan masyarakat, dalam hal ini badan hukum, dimana dalam menjalankan usahanya badan hukum membutuhkan kepastian hukum, membutuhkan peraturan yang tegas yang tidak dapat ditafsirkan berbeda antara satu instansi dengan instansi lainnya sehingga tidak terjadi kebingungan dalam melakukan investasi. Saran yang dapat penulis sampaikan adalah: a. bahwa perbedaan-perbedaan penafsiran dapat dihindari apabila ada koordinasi yang baik di lingkungan instansi pemerintah untuk melaksanakan suatu peraturan. Pada prinsipnya adalah harus ada komunikasi baik itu didalam lingkungan satu instansi maupun antar instansi pemerintah; b. tidak ada ego sektoral di lingkungan instansi pemerintah, dalam arti masing-masing tidak mempertahankan pendapatnya sendiri namun bersama-sama mencari jalan keluar yang tidak merugikan masyarakat sebagai pemohon hak atas tanah.

Menyikapi fenomena di atas sebaiknya ditingkatkan adanya koordinasi dan komunikasi yang lebih baik di antara instansi pemerintah untuk memastikan pelaksanaan peraturan yang konsisten dan menghindari perbedaan penafsiran. Semua pihak diharapkan mengesampingkan ego sektoral dan fokus pada kerja sama dalam mencari solusi yang tidak merugikan masyarakat, terutama dalam memberikan kepastian hukum bagi badan hukum yang membutuhkan tanah untuk usaha

DAFTAR PUSTAKA

- Hadisti, Faizah Inas Hadisti., Handoko, Widhi., & Irawati. (2019). Kebijakan Menteri ATR/BPN Terkait dengan Hak Kepemilikan Atas Tanah Pada Perseroan Komanditer. *Notarius, Vol. 12* , (No. 2), p.2-12. <https://doi.org/10.14710/nts.v12i2.29129>.
- Kusuma, S.N.F. (2019). Proses Pemberian Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Milik. *Pena Justisia, Vol. 18*, (No. 1), p.97-105. <http://dx.doi.org/10.31941/pj.v18i2.1094>.
- Muljadi, K., & Widjaja, G. (2014). *Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Parlindungan, A.P. (1998). *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Hak Atas Tanah.
- Prahastiwi, Devani Alita., Ngadino, & Prasetyo, Hafidh Prasetyo. (2020). Perlindungan Hukum Pemegang Sertipikat Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan di Kota Tegal. *Notarius*, Vol. 13, (No. 1), p.2-8. <https://doi.org/10.14710/nts.v13i1.30392>.
- Rahayu, B. (2015). Pelaksanaan Perpanjangan Atau Pembaharuan Hak Guna Bangunan Di Atas Tanah Negara Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri. *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 6, (No. 2), p.2-13. Retrieved https://ejournal.unisri.ac.id/index.php/Dinamika_Hukum/article/view/4211.
- Richard, & Silviana, Ana. (2022). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Perkembangan, Hukum Pertanahan, Perolehan Tanah dan Hak Tanggungan*. Bandung: Bimedia.
- Santoso, U. (2010). *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Soemitro, R. H. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.