

Analisis Yuridis terhadap Dualisme Kepemilikan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan sebagai Aset Pemerintah Kota Medan (Sengketa Tanah di Kecamatan Medan Petisah)

Abd. Harris, Faradila Yulistari Sitepu, Syarifa Lisa Andriati
Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

Jl. Universitas No. 9, Padang Bulan, Kecamatan Medan Baru, Kota Medan Sumatera Utara, Indonesia

Telp: (061) 8213571 – Kode Pos 20155

Email: abd.harris@usu.ac.id

Naskah Diterima: 18-01-2021 Direvisi: 15-03-2021 Disetujui: 18-08-2021 Diterbitkan: 19-08-2021

DOI: 10.30596/delegalata.v6i2.5965

How to cite:

Abd. Harris, Faradila Yulistari Sitepu, Syarifa Lisa Andriati (2021). "Analisis Yuridis terhadap Dualisme Kepemilikan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan sebagai Aset Pemerintah Kota Medan (Sengketa Tanah di Kecamatan Medan Petisah)". De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum, volume 6 (2): p. 88-100

Abstrak

Monopoli tanah dapat dikatakan sebagai penguasaan tanah oleh pihak-pihak tertentu saja sehingga tidak dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Berbagai cara dapat ditempuh dalam rangka meminimalkan dampak negatif tanah sebagai komoditas, diantaranya dengan memberikan status Hak Guna Bangunan (HGB) sesuai Pasal 35 (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ternyata, Pemko hanya merekomendasikan Hak Sewa lahan b berlaku 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang. Perubahan rekomendasi kepemilikan ini membuat ketidakpastian hukum sehingga masyarakat mengadu ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Medan. Sampai saat ini, Pemko Medan tidak memberikan lagi perpanjangan HGB karena lahan seluas 60 hektar berstatus HPL merupakan aset Pemko Medan yang harus "dipelihara" sesuai Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah jo Peraturan Menteri Dalam Negeri No. No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Warga Medan Petisah harus menguji ke pengadilan tentang dualisme kepemilikan HGB dan HPL demi kepastian hukum dan keadilan.

Kata Kunci: Masyarakat Medan Petisah, HGB dan HPL

Abstract

Land monopoly can be said to be the control of land by certain parties so that it cannot create people's welfare and prosperity. Various ways can be taken in order to minimize the negative impact of land as a commodity, including by granting Building Use Rights (HGB) status in accordance with Article 35 (1) of Law No. 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles (UUPA). The research method used is normative juridical. The research results show that in fact, Pemko only recommends the land leasehold b is valid for 5 (five) years and can be extended. This change in ownership recommendations created legal uncertainty so that the community complained to the Medan City Regional Representative Council (DPRD). Until Analisis Yuridis Terhadap... (Abd. Harris, Faradila Yulistari Sitepu, Syarifa Lisa Andriati)339

now, Pemko Medan has not given HGB extension anymore because 60 hectares of land with HPL status is an asset of Pemko Medan which must be "maintained" in accordance with Government Regulation No. 27 of 2014 concerning the Management of State / Regional Property in conjunction with the Minister of Home Affairs Regulation No. No. 19 of 2016 concerning Guidelines for the Management of Regional Property. Medan Petisah residents have to test them in court about the dualism of ownership of HGB and HPL for legal certainty and justice.

Keywords: *Medan Petisah community, HGB and HPL.*

PENDAHULUAN

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Mac Andrews mengemukakan pendapatnya mengenai tanah yang ada di Indonesia: *"Land in this context is seen as the the provider of food and clothing. This view, it should be noted, is in direct contrast to the western concept of land an economic or commercial commodity to be bought and sold in a market economy with financial return as the main consideration"*. Jadi dapat disimpulkan bahwa tanah yang ada di Indonesia bukan sebagai komoditas seperti dalam konsep Barat. Kondisi dewasa ini yang menjadikan tanah sebagai komoditas menjadi tidak sesuai dengan fungsi sosial hak atas tanah. Jika tanah dijadikan komoditas, maka akan muncul dampak-dampak negatif yaitu monopoli dan spekulasi tanah. Monopoli tanah dapat dikatakan sebagai penguasaan tanah oleh pihak-pihak tertentu saja sehingga tidak dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat (Kartini Muljadi, 2004).

Untuk itu, salah satu cara dalam rangka meminimalkan dampak negatif tanah sebagai komoditas yaitu dengan memberikan status hak atas tanah bernama Hak Guna Bangunan (HGB) sesuai dengan Pasal 35 (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disebut UUPA). Dengan pemberian HGB tersebut maka dapat meminimalisir praktek monopoli tanah karena jangka waktu kepemilikan HGB yang diberikan UUPA hanya 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun.

Atas dasar pertimbangan hukum ini, masyarakat di Medan banyak yang membeli rumah toko (ruko) yang dibangun oleh pihak ketiga di daerah Kelurahan Petisah Tengah, Kecamatan Medan Petisah, Kota Medan, diantaranya, di Jl. Nibung Raya, Jl. Nibung I dan II. Hak atas tanah yang diberikan kepada warga adalah bersertifikat HGB. Jadi, sesuai Pasal 36 (1) sangat jelas yang dapat mempunyai HGB adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Artinya, jual beli oleh masyarakat secara hukum adalah sah dan berlaku bagi para pihak yang mengikatnya sesuai makna perjanjian dalam Pasal 1320 dan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Masyarakat di Kelurahan Petisah Tengah pun hidup tenang dan nyaman selama 30 (tiga puluh tahun) tanpa ada masalah dengan status hak atas tanah HGB yang dapat diperpanjang 20 (dua puluh) tahun lagi apabila jangka waktu sertifikat HGB berakhir. Roda perekonomian masyarakat pun berkembang karena daerah itu khususnya di Jalan Nibung Raya Medan terkenal perdagangan jual-beli mobil bekas (*second hand*).

Di tengah masa Pandemi Covid-19 perdagangan jual-beli mobil di daerah Jl. Nibung Raya pun semakin lesu sehingga berpengaruh terhadap pendapatan pedagang dan setoran pajak kepada pemerintah. Resiko buruk ini juga dialami di semua sektor termasuk perekonomian nasional. Tapi, apakah hanya itu yang menjadi masalah bagi masyarakat Petisah Tengah? Ternyata, tidak. Ada yang lebih prinsip dalam permasalahan warga, yaitu, hak atas tanah HGB yang dimiliki tidak dapat diperpanjang lagi untuk jangka waktu selama 20 tahun sesuai dengan Pasal 35 (2) UUPA: “Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangun-bangunnya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun”.

Warga Jl. Nibung Raya dan sekitarnya bukan resah soal Covid-19 saja melainkan ruko sebagai tempat tinggal dan berusaha yang dibeli dengan alas sertifikat HGB itu hanya dapat diperpanjang Kepala Kantor Pertanahan Medan setelah direkomendasi oleh Pemko Medan. Menurut pengakuan warga kepada peneliti, Kantor Pertanahan tidak dapat memberikan penjelasan atas penolakan perpanjangan HGB tersebut. Pihak Kantor Pertanahan menginformasikan perpanjangan HGB dapat diberikan setelah ada rekomendasi dari Pemko Medan. Namun, setelah diminta rekomendasi, Pemko Medan hanya memberikan rekomendasi hak sewa lahan paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang dengan membayar retribusi sewa tanah.

Alasan Pemko Medan, menurut penjelasan warga, HGB warga di daerah Petisah Tengah itu berada di atas tanah Hak Pengelolaan Lahan (HPL) milik Pemko Medan yang harus dikelola sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. No. 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Permasalahan dualisme kepemilikan HGB berada di atas HPL ini yang perlu dianalisis. Apakah status kepemilikan HGB dapat dirobah menjadi hak sewa lahan oleh Pemko Medan sebagai pemegang HPL?

METODE PENELITIAN

Metode yang diterapkan di dalam suatu penelitian adalah kunci utama untuk menilai baik buruknya suatu penelitian. Metode yang menetapkan alur kegiatannya, mulai dari pemburuan data sampai kepenyimpulan suatu kebenaran yang diperoleh dalam penelitian itu (Siregar, 2005). Sedangkan penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isi hukum yang dihadapi (Marzuki, 2011). Sedangkan menurut Soekanto (S. Soekanto, 2012) penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan
*Analisis Yuridis Terhadap... (Abd. Harris, Faradila Yulistari Sitepu, Syarifah Lisa Andriati)*341

dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka (S. dan S. M. Soekanto, 2003). Penelitian hukum dengan jenis penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mendapatkan data dan informasi secara menyeluruh yang bersifat normatif baik dari bahan hukum primer, sekunder, maupun tertier.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Teori Perlindungan Hukum Dan Kepastian Hukum Hak Pengelolaan (HPL)

Hak-hak atas tanah dimaksud tertuang dalam Pasal 16 (1) UUPA yaitu meliputi: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam perkembangan hukum tanah nasional dikenal pula Hak Pengelolaan. Jika melihat pengaturan yang ada di dalam UUPA, tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyebutkan “Hak Pengelolaan” sebagai salah satu hak atas tanah. UUPA hanya menyebut istilah “pengelolaan” dalam Penjelasan Umum II angka 2 UUPA: “Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4).”

Menurut Boedi Harsono bahwa selain kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat, pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara atas tanah, dapat juga dilakukan kepada badan-badan otoritas, perusahaan negara dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah tertentu dengan apa yang dikenal dengan sebutan Hak Pengelolaan. Dengan demikian Hak Pengelolaan merupakan Hak Menguasai Negara yang wewenang pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, yaitu: kementerian, pemerintah daerah, perusahaan milik negara, dan perusahaan milik daerah.

Menurut Maria S.W. Sumardjono (Santoso, 2012), bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai akses dan permasalahannya.

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga. Diatas tanah dengan hak pengelolaan dapat diberikan dan dibebankan dengan hak-hak atas tanah yaitu hak guna bangunan dan hak pakai (Zein, 2002).

Istilah hak pengelolaan berasal dari istilah Belanda, *beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi hak penguasaan (Parlindungan, 2015). Istilah Hak Pengelolaan Lahan (HPL) baru muncul pada saat penerbitan Peraturan Menteri Agraria No. 9/1965 tentang pelaksanaan *Analisis Yuridis Terhadap... (Abd. Harris, Faradila Yulistari Sitepu, Syarifah Lisa Andriati)*342

Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya. Munculnya istilah tersebut terdapat pada Pasal 2 Permenag No. 9/1965 yaitu : “Jika tanah Negara sebagai dimaksud Pasal 1, selain dipergunakan untuk kepentingan instansi-instansi itu sendiri, dimaksudkan juga untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka hak penguasaan tersebut diatas dikonversi menjadi HPL sebagai dimaksud dalam pasal 5 dan 6, yang berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan itu oleh instansi yang bersangkutan.

Dengan begitu, dapat diketahui bahwa HPL lahir dari konversi Hak Penguasaan atas tanah-tanah negara yang diberikan kepada pihak ketiga. HPL tidak lahir berdasarkan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah, melainkan berdasarkan pada Peraturan Menteri tersebut di atas. Sehingga, sifat dari peraturan menteri tersebut berupa aturan kebijakan, bukan peraturan perundang-undangan (Kurniawan, 2019). Namun, meskipun HPL hanya diatur di Peraturan Menteri, tetapi kebijakan HPL memiliki kekuatan hukum yang mengikat dalam hal pelaksanaannya baik bagi pemegang haknya yaitu departemen-departemen, direktorat-direktorat, Pemerintah Daerah maupun bagi pihak lain yang sengaja menggunakan HPL untuk kepentingan pihak tersebut.

Kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah keadaan yang pasti dan sesuai dengan ketetapan serta ketentuan dari tujuan dibentuknya suatu hukum. Kepastian hukum erat kaitannya dengan rasa aman dan nyaman, sebab hakikat dari kepastian hukum adalah menimbulkan kepastian terhadap segala sesuatu yang menyangkut keraguan, ketidakpastian dan rasa ketakutan yang bersifat manusiawi. Lebih jauh lagi, kajian tentang kepastian hukum erat kaitannya dengan kajian suatu keabsahan. Keadaan yang pasti dinilai sebuah keadaan yang sah menurut peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materil (Ramadhani, 2017). Dengan begitu, urgensi kepastian hukum atas tanah juga tergantung pada didaftarkan tidaknya tanah itu.

Terkait dengan kebijakan pengaturan mengenai HPL, merujuk pada Pasal 9 PMANo. 9/1965, setiap pemegang HPL wajib mendaftarkan haknya ke Kantor Pertanahan setempat. Selain pasal tersebut, kewajiban mendaftarkan HPL diatur dalam PMA No. 1/1966 tentang Pendaftaran Hak pakai dan HPL. Peraturan Menteri Agraria No. 1/1966 menetapkan bahwa selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, maka harus pula didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah No.10/1961, yaitu:

- a. Semua Hak Pakai, termasuk yang diperoleh departemen-departemen, jawatan-jawatan, dan daerah-daerah swatantra sebagai dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9/1965;
- b. Semua HPL sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9/1965.

Dalam perkembangannya, Pasal 9 PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah menetapkan bahwa “HPL termasuk objek pendaftaran tanah, selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan tanah negara. Pendaftaran HPL dibuktikan dengan surat tanda bukti hak berupa sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota”. Yang dimaksud sertifikat menurut Pasal 1 angka 20 PP No. 24/1997 yaitu: “Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, HPL,

tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Pengertian yang lebih lengkap tentang HPL dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Dari pengertian HPL menunjukkan bahwa (Santoso, 2013):

- a. Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah bukan hak atas tanah.
- b. Hak Pengelolaan merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah.
- c. Kewenangan dalam Hak Pengelolaan adalah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Namun, dalam peraturan perundang-undangan terdapat perbedaan kedudukan Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional, yaitu:

- a. Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah.

Dalam Pasal 2 ayat (3) UU No. 20 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 PP No. 40 tahun 1996, Pasal 1 angka 4 PP No. 24 Tahun 1997, Pasal 1 PP No. 36 Tahun 1997, Pasal 1 PP No. 112 Tahun 2000, Pasal 1 angka 2 PP No. 11 Tahun 2010, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, dan Pasal 1 huruf c Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1997 dinyatakan bahwa **Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara atas tanah.**

- b. Hak Pengelolaan disejajarkan dengan hak atas tanah.

Dalam peraturan perundang-undangan ditemukan bahwa Hak Pengelolaan disejajarkan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yaitu:

- 1) Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1985.

Rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara, Hak Pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 2) Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Objek pendaftaran tanah meliputi:

- (a)bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.
- (b)tanah hak pengelolaan.
- (c)tanah wakaf.
- (d)hak milik atas satuan rumah susun.
- (e)hak tanggungan.
- (f) tanah negara.

- c. Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010.

Objek penertiban tanah telantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan

atau dasar penguasaan atas tanah yang diusahakan, tidak digunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

d. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974

Dengan mengingat bidang usaha, keperluan dan persyaratannya yang ditentukan dalam peraturan perundangan yang bersangkutan, kepada perusahaan dapat diberikan sesuatu hak atas tanah negara sebagai berikut:

(1) Jika perusahaannya berbentuk badan hukum: hak pengelolaan, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

(2) Jika perusahaannya berbentuk usaha perseorangan dan pengusaha berkewarganegaraan Indonesia: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999: mengatur tata cara permohonan pemberian hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan.

Dari uraian peraturan perundangan tersebut menunjukkan adanya ketidaksinkronan kedudukan Hak Pengelolaan. Di satu pihak, ada peraturan perundang-undangan yang mendudukan Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah. Di lain pihak, ada peraturan perundang-undangan yang mendudukan Hak Pengelolaan disejajarkan dengan hak atas tanah.

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Pengertian Hak Pengelolaan ini menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah. Dalam pengertian Hak Pengelolaan ada sebagian wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan (Santoso, 2012).

Menurut Santoso (2012), cara perolehan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan (HPL) adalah pemegang HPL berwenang menyerahkan bagian-bagian tanah HPL kepada pihak ketiga untuk sementara waktu ditempuh dengan dengan perjanjian penggunaan tanah antara pemegang HPL dengan pihak ketiga. Ketentuan tentang perjanjian penggunaan tanah antara pemegang HPL dengan pihak ketiga semula diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 1977, yaitu: "Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah HPL kepada pihak ketiga oleh pemegang HPL, baik yang disertai atau tidak disertai dengan pendirian bangunan di atasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pemegang HPL dengan pihak ketiga." Tetapi pasal ini tidak berlaku lagi oleh Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yaitu: "Dalam hal tanah yang dimohon merupakan Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukkan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan."

Dengan telah dibuatnya perjanjian penggunaan tanah antara pemegang HPL dengan pihak ketiga maka telah lahir hubungan hukum antara pemegang HPL dengan pihak ketiga. Dengan demikian, maka lahir hak, kewajiban dan larangan bagi pemegang HPL dan pihak ketiga. Ini berarti, dengan diperolehnya HGB atau Hak Pakai yang berasal dari HPL tidak

memutuskan hubungan hukum antara pemegang HPL dengan tanahnya karena setiap perpanjangan jangka waktu, pembaharuan hak, peralihan hak dan pembebanan Hak Tanggungan atas tanah HGB atau Hak Pakai harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang HPL. Setelah adanya persetujuan tertulis, maka calon pemegang HGB atau Hak Pakai mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Apabila permohonannya dikabulkan maka diterbitkan Surat Keputusan Pemberian HGB atau Hak Pakai yang kemudian didaftarkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota agar diterbitkan Sertifikat HGB atau Hak Pakai.

Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berasal dari tanah HPL berjangka waktu tertentu sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Untuk pertama kali jangka waktu HGB diberikan selama 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Hak Pakai pertama kali diberikan jangka waktu 25 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun dan dapat diperbaharui haknya untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan HGB dan hak atas tanah HPL harus mendapatkan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang HPL.

Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan adalah salah satu hak atas tanah lainnya yang diatur dalam UUPA. Menurut ketentuan Pasal 35 UUPA bahwa sebagai berikut:

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. Dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan dalam UUPA adalah hak atas tanah yang diberikan kepada seseorang untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah tersebut dengan jangka waktu selama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun.

Selain itu, apabila dilihat dari rumusan Pasal 25 ayat (2) Peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1996, yang menentukan bahwa: "Setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama." Dengan demikian, HGB yang jangka waktunya dibatasi dan diberikan waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang. UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tidak mengatur berapa kali seseorang bisa melakukan perpanjangan maupun pembaharuan dari HGB (Sri, 2013).

Jika dilihat lebih lanjut ketentuan UUPA maka dalam rumusan Pasal 38 UUPA, mengatur bahwa:

1. Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
2. Pendaftaran yang dimaksud dalam ayat 1 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.

Dilihat dari rumusan Pasal 36 ayat (1) UUPA, yang menentukan bahwa: Yang dapat mempunyai hak guna bangunan adalah: a. warga negara Indonesia; b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa undang-undang memungkinkan dimilikinya HGB oleh badan hukum yang didirikan menurut ketentuan hukum Negara Republik Indonesia dan yang berkedudukan di Indonesia (Muljadi dan Widjaya, 2004: 190). Yakni kedua unsur tersebut 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 HGB.

Apabila subjek Hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan tersebut kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Bila hal ini tidak dilakukan, maka Hak Guna Bangunannya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Penjelasan apa pun yang menyangkut HPL dan HGB tersebut di atas tentu bagi masyarakat Kelurahan Petisah Tengah, Kecamatan Medan Petisah, Kota Medan tidak akan paham karena bagi mereka ketika membeli perumahan atau rumah kantor (Ruko) dari pemegang HPL adalah berstatus HGB dengan jangka waktu yang ditentukan dalam UUPA. Di dalam Pasal 26 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah disebutkan bahwa dalam: "Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapatkan persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan."

Hak guna bangunan di atas hak pengelolaan yang diberikan pemegang hak pengelolaan dengan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan memenuhi prestasi dan itikad baik, maka bagi pemegangnya sepanjang masih diusahakan dan dimanfaatkan secara terus menerus, sehingga membuktikan kepemilikan yang sah atas perolehan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dan memiliki bukti hak atas tanah tersebut yakni sertifikat tanahnya maka hak tersebut harus di lindungi dan diberikan kepastian hukum secara yuridis (Chandra, 2006).

Peralihan terhadap hak guna bangunan di atas hak pengelolaan hal ini dapat mengakibatkan salah pengertian oleh beberapa orang yang mana menganggap bukan hak atas bangunannya saja yang dialihkan tetapi termasuk juga tanahnya (hak pengelolaan) oleh karena di dalam akta yang dibuat tidak ada mencantumkan atau menerangkan bahwa hak guna bangunan yang dijualbelikan itu adalah hak guna bangunan di atas hak pengelolaan, yang peralihannya hanya sebatas terhadap hak atas bangunannya tidak beserta tanahnya maka

diperlukan suatu perlindungan hukum terhadap pembeli dan pemegang hak pengelolaan agar dalam peralihan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan itu tidak merugikan pihak yang terkait.

Dalam memperpanjang hak guna bangunan di atas hak pengelolaan akan didaftarkan atau dimohonkan kembali kepada Kantor Pertanahan Kota Medan, dengan rekomendasi dari pemegang hak pengelolaan. Akan tetapi, pemegang hak pengelolaan hanya dapat memberikan dengan jangka waktu 5 tahun sedangkan di Kantor Pertanahan kota Medan tidak mengenal HGB dengan jangka waktu 5 (lima) tahun maka hal ini menyebabkan permohonan perpanjangan HGB di atas hak pengelolaan ditolak oleh Kantor Pertanahan Kota Medan karena tidak sesuai dengan UUPA (Anggreini, 2020).

Semestinya, pemegang HGB yang kali pertama yaitu perusahaan yang mendapatkan HGB (di atas HPL) persetujuan dari Pemko Medan harus menjelaskan status tanah, apakah HGB Murni dari Tanah Negara atau HGB di atas HPL agar tidak merugikan pembeli. Kemudian, harus dijelaskan apakah jual beli HGB di atas tanah HPL otomatis bagian HPL itu juga turut beralih haknya menjadi HGB si pembeli? Ketentuan-ketentuan ini juga yang sebenarnya harus dijelaskan Notaris/Pejabat Pembuat Akte Tanah pada saat transaksi jual beli tersebut karena tidak semua pembeli yang paham tentang jual beli tanah berstatus HPL tersebut. Akibatnya warga Petisah Tengah sama sekali tidak mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum.

Keresahan masyarakat ini terungkap saat perwakilan warga Jalan Nibung I dan II, Jalan Orion, Jalan Rotan, Jalan Nibung Raya, Jalan Srikandi, Kelurahan Petisah Tengah, Medan Petisah menyampaikan keluhan yang ditampung Komisi A DPRD Medan. Darmin, koordinator warga mengatakan penerbitan perpanjangan HGB itu sangat dibutuhkan. "Kami sudah berupaya langsung ke kantor wali kota. Pemko Medan tidak pernah memberikan rekomendasi perpanjangan HGB, yang ada hak sewa," katanya dalam pertemuan yang dihadiri Kakan BPN Kota Medan, dan instansi Pemko Medan terkait.

Warga lain, Martin Sihombing menyebutkan HGB diatas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) yang dimiliki warga tidak sama dengan hak sewa. Warga membeli dari PT Saat Jaya Utama. Pada perjanjian juga tidak ada disebutkan bahwa lahan itu sewa. "Tidak ada perjanjian sebelumnya, apabila berakhir dan sewaktu-waktu pemerintah mengambil, kami wajib serahkan pada pemerintah. Jadi ini bukan sewa menyewa". Persoalan HGB itu, beber dia, berkaitan dengan investasi. HGB bisa diagunkan ke bank sedangkan perjanjian sewa menyewa tidak laku untuk meminjam ke bank.

Kepala Bagian Perlengkapan dan Layanan Pengadaan Setda Kota Medan, Agus Suriyono mengatakan, sebelumnya HGB diatur melalui PP 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, HGB dan Hak Pakai atas Tanah. Namun, kini ada PP Nomor 27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam PP 27/2014 disebutkan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah atau bangun serah guna dan kerjasama penyediaan infrastruktur. "Aturan ini Pemko Medan hanya bisa melaksanakan dengan sistem sewa, paling lama 5 tahun. Kalau pinjam pakai itu dengan instansi pemerintah, sedangkan kerja sama pemanfaatan, bangun guna serah atau bangun serah guna itu harus melalui tender,".

Kepala Kantor BPN Kota Medan Saiful juga tak bisa memberikan pendapat banyak atas regulasi baru itu. Ia mengaku pihaknya juga sebagai „korban“ atas aturan baru itu, karena juga memegang HGB di atas HPL menyarankan agar dilakukan uji materi (judicial review) terhadap aturan dimaksud. “Masukan saya, masyarakat mengajukan judicial review atas aturan ini,” katanya. Rapat yang dipimpin Ketua Komisi A DPRD Medan Sabar Samsurya Sitepu dan dihadiri para anggota komisi, Landen Marbun, Rajuddin Sagala, Zulkarnain Yusuf, Robby Barus, menyimpulkan persoalan yang dihadapi masyarakat ini akan dikonsultasikan ke Kementerian Agraria dan Kementerian Dalam Negeri.”Ini kita sampaikan kepada pemerintah, agar pemerintah ketika membuat peraturan harus melihat fakta dan harus koordinasi lintas kementerian,” kata Landen. Sedangkan Sabar menilai persoalan ini akibat kurangnya sosialisasi dari pemerintah pusat mengenai regulasi baru tersebut (Pos, 2017).

Hasil wawancara peneliti dari beberapa warga mengakui penjelasan dari pihak Kantor Pertanahan Medan mereka diberi rekomendasi perpanjangan HGB hanya 5 tahun. Padahal, jangka waktu perpanjangan HGB dalam UUPA tidak ada mengatur 5 tahun melainkan 20 tahun. Akibatnya, status kepemilikan HGB milik warga Petisah Tengah semakin tidak jelas.

Pemko sendiri belum bisa memberikan penjelasan hukum tentang permohonan warga Petisah Tengah yang tidak diproses sampai saat ini. Sementara itu, pengaduan masyarakat ke DPRD Kota Medan tidak membuahkan hasil. Penundaan proses perpanjangan HGB warga sejak 2015 karena diberlakukannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang mana di dalam kedua peraturan tersebut tidak menyatakan adanya HGB sebagai pemanfaatan terhadap Aset Daerah. Pasal 68 ayat 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah menyatakan bahwa: “Pihak lain yang mengoperasikan barang milik daerah dilarang melakukan pengalihan atas pengoperasian barang milik daerah tersebut kepada pihak lainnya dan/atau memindahtangankan barang milik daerah bersangkutan.”

KESIMPULAN

Peraturan perundang-undangan HPL masih menimbulkan perbedaan pendapat apakah sejajar dengan hak atas tanah atau bukan. Pemko Medan wajib menjelaskan tentang perbedaan peraturan perundangan tersebut. Pengaturan HGB dalam UUPA sudah jelas bahwa HGB pertama kali diberikan berjangka waktu 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun. Pemko Medan harus memberikan rekomendasi/persetujuan tertulis kepada pemilik HGB yang telah berakhir jangka waktunya.

SARAN

Pemko Medan harus segera memproses perpanjangan jangka waktu HGB Warga Petisah Tengah yang telah berakhir agar terwujud kepastian hukum sesuai yang tercantum dalam UUPA. Apabila Pemko Medan tidak memproses permohonan warga Petisah Tengah maka jalan satu-satunya harus menempuh jalan hukum ke pengadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggreini, D. (2020). *Pendaftaran Peralihan Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Setelah Pengalihan Tugas Dari Bagian Umum Setda Kota Medan Kepada Bagian Perlengkapan Dan Aset Setda Kota Medan (Studi Pada Pemerintah Daerah Kota Medan)*. Program Studi Magister Kenotariatan. Tesis. Universitas Sumatera Utara. Medan. 2018.
- Chandra, S. (2006). *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah (Djambatan)*.
- Kartini Muljadi, G. W. (2004). *Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana.
- Kurniawan, F. (2019). Aspek Hukum Pemberian HPL Atas Bidang Tanah Yang Telah Dikuasai. Diduduki atau Digarap Oleh Warga. *Jurnal Sapientia et Virtus*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Surabaya. *Sapientia et Virtus*, 4(2).
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Parlindungan, A. (2015). *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Mandar.

- Pos, S. (2017). *Warga Petisah Tengah Protes. Tak Bisa Perpanjang HGB*. Melalui [Http://Sumutpos.Co/2017/07/13/Warga-Petisah-Tengah-Protes-Tak-Bisa-Perpanjang-Hgb/](http://Sumutpos.Co/2017/07/13/Warga-Petisah-Tengah-Protes-Tak-Bisa-Perpanjang-Hgb/).
- Ramadhani, R. (2017). *Jaminan Kepastian Hukum Yang Terkandung Dalam Sertipikat Hak Atas Tanah*. *De Lega Lata Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Umsu*, 2(1).
- Santoso. (2012). *EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN DALAM HUKUM TANAH NASIONAL*. *Mimbar Hukum*, 24(2).
- Santoso, U. (2013). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Kencana.
- Siregar, T. A. (2005). *Metodologi Penelitian Hukum Penulisan Skripsi*. Pustaka Bangsa Press.
- Soekanto, S. (2012). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.
- Soekanto, S. dan S. M. (2003). *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada.
- Sri, E. W. dan R. M. (2013). *Hak Atas tanah Dan Peralihannya*. Liberty.
- Zein, R. (2002). *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*. Rineka Cipta.