

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Aspek Hukum Hak Guna Bangunan

1. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Guna Bangunan

Pengertian Hak Guna Bangunan hanya dirumuskan dalam UUPA, sedangkan dalam peraturan-peraturan pelaksana tidak lagi dirumuskan pengertian Hak Guna Bangunan. UUPA Pasal 35 ayat (1) 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.

Hak Guna Bangunan diatur dalam UUPA Pasal 35 sampai dengan Pasal 40. Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Dapat disebutkan disini bahwa peraturan-peraturan yang mengatur mengenai Hak Guna Bangunan sejak lahirnya UUPA sampai dengan saat ini adalah;

- a) UUPA pasal 35 sampai dengan pasal 40;
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah. Peraturan

Pemerintah ini telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021;

- c) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
- d) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;
- e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;
- f) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah; dan
- g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

2. Subyek dan Obyek Hak Guna Bangunan

- a. Subyek Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan diberikan kepada Warga Negara Indonesia atau diberikan kepada badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Jadi syarat untuk menjadi subyek Hak Guna Bangunan adalah;

- a) Apabila perorangan maka dia harus memiliki kewarganegaraan Indonesia;
- b) Apabila badan hukum maka badan hukum tersebut harus berkedudukan di Indonesia dan didirikan menurut hukum Indonesia.

Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam waktu 1 (satu) tahun tidak dilakukan pengalihan maka Hak Guna Bangunan hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara

b. Obyek Hak Guna Bangunan

Tanah yang dapat diberikan Hak Guna Bangunan adalah;

- a) Tanah Negara;
Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- b) Tanah Hak Pengelolaan;

- c) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan.
- d) Tanah Hak Milik.

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3. Pemberian Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan atas tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Menteri dapat melimpahkan kewenangan kepada Kepala Kantor Pertanahan atau kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Pelimpahan kewenangan pemberian Hak Guna Bangunan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Pelimpahan kewenangan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 diatur sebagai berikut ;

- a. Kepala Kantor Pertanahan diberikan kewenangan untuk memberikan keputusan pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan dengan luas tanah tidak lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi),

- untuk badan hukum dengan luas tanah tidak lebih dari 20.000 M2 (dua puluh ribu meter persegi).
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional diberikan kewenangan untuk memberikan keputusan pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan dengan luas tanah lebih dari 3.000 M2 (tiga ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 10.000 M2 (sepuluh ribu meter persegi), untuk badan hukum dengan luas tanah lebih dari 20.000 M2 (dua puluh ribu meter persegi) dan tidak lebih dari 150.000 M2 (seratus lima puluh ribu meter persegi).
 - c. Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi Keputusan mengenai pemberian Hak Atas Tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah BPN.

Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, pelimpahan kewenangan pemberian Hak Guna Bangunan diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013. Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 ini pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah

BPN terdapat perbedaan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013. Pelimpahan kewenangan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2022 diatur sebagai berikut;

- a. Kepala Kantor Pertanahan diberikan kewenangan untuk memberi keputusan pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan di atas Tanah Negara atau di atas tanah Hak Pengelolaan yang luasnya sampai dengan 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi), untuk badan hukum dengan luas tanah sampai dengan 30.000 M² (tiga puluh ribu meter persegi).
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional diberikan kewenangan untuk memberi keputusan pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan di atas Tanah Negara atau di atas tanah Hak Pengelolaan yang luasnya lebih dari 10.000 M² (sepuluh ribu meter persegi) sampai dengan 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi), untuk badan hukum dengan luas tanah lebih dari 30.000 M² (tiga puluh ribu meter persegi) sampai dengan 250.000 M² (dua ratus lima puluh ribu meter persegi).
- c. Kepala Badan Pertanahan Nasional memberi keputusan mengenai pemberian Hak Atas Tanah yang tidak dilimpahkan kewenangannya kepada Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah BPN.

4. Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan merupakan hak yang memiliki jangka waktu. Jangka waktu inilah yang membedakan Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik. Ketika jangka waktu Hak Guna Bangunan berakhir pemegang Hak Guna Bangunan dapat mengajukan permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan. Hak Guna Bangunan di atas tanah Negara dapat diperpanjang atau diperbarui atas permintaan pemegang hak apabila memenuhi syarat sebagai berikut;

- a) Tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b) Syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang Hak Guna Bangunan;
- c) Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d) Tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang ; dan
- e) Tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

a. Perpanjangan hak Guna Bangunan

Perpanjangan Hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak.

Ketentuan mengenai permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sedikit berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Perbedaannya pada jangka waktu pengajuan permohonan perpanjangan. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 permohonan perpanjangan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan dapat diajukan setelah tanahnya sudah dipergunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya atau paling lambat sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Jadi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini tidak lagi membatasi pengajuan permohonan perpanjangan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan dapat diajukan kapan saja selama tidak melewati jangka waktu berakhirnya hak.

b. Pembaharuan Hak Guna Bangunan

Definisi pembaharuan hak dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah penambahan jangka waktu berlakunya suatu hak setelah jangka waktu berakhir atau sebelum jangka waktu perpanjangannya berakhir. Mengacu pada definisi pembaharuan hak menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dapat dikatakan bahwa perpanjangan dan pembaharuan merupakan penambahan jangka waktu berlakunya hak, perbedaannya terletak pada permohonannya, permohonan perpanjangan diajukan sebelum jangka waktu haknya berakhir, ketika permohonan diajukan setelah jangka waktu hak berakhir akan diberikan pembaharuan hak.

Sama halnya dengan perpanjangan Hak Guna Bangunan, ketentuan mengenai permohonan pembaharuan Hak Guna Bangunan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sedikit berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 ditentukan bahwa pembaharuan Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu perpanjangan Hak Guna Bangunan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditentukan bahwa pembaharuan Hak Guna Bangunan diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 permohonan pembaharuan hak tidak lagi dibatasi selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya jangka waktu perpanjangan Hak

Guna Bangunan. Pembatasannya adalah paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan.

5. Hapusnya Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan yang diberikan kepada orang atau badan hukum dapat dihapus dan dapat hapus karena hukum. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah Negara mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara hapus karena:

- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaharuan haknya;
- b. Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena;
 - i. Tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dan/atau Pasal 43;
 - ii. Tidak terpenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan;
 - iii. Cacat administrasi;
 - iv. Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 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 Terlantar;
- h. Ditetapkan sebagai Tanah Musnah;
- i. Berakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan tanah untuk Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik atau Hak Pengelolaan; dan/atau
- j. Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak.

6. Pembebanan Hak Guna Bangunan

Pemegang Hak Guna Bangunan berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama jangka waktu yang diberikan untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya. Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hak Tanggungan tersebut akan hapus dengan hapusnya Hak Guna Bangunan.

Hak Tanggungan adalah hak jaminan atas tanah untuk pelunasan utang tertentu., yang memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain. Apabila kreditor cidera janji maka kreditor pemegang Hak Tanggungan berhak menjual tanah yang

dijadikan jaminan melalui pelelangan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan hak mendahului daripada kreditor-kreditor lain. Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah. Dasar hukum Hak Tanggungan adalah Undang-Undang nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah. Pengertian Hak Tanggungan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut dan tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain. Dari pengertian Hak Tanggungan tersebut dapat dikatakan bahwa ciri-ciri Hak Tanggungan adalah:

- a. Dibebankan pada hak atas tanah;
- b. Untuk menjamin pelunasan suatu utang;
- c. Hak Tanggungan diberikan kepada kreditor;
- d. Kreditor yang memegang Hak Tanggungan mempunyai kedudukan lebih diutamakan daripada kreditor-kreditor lain (*droit de preference*);
- e. Hak Tanggungan dapat dibebankan pada hak atas tanah berikut benda-benda yang melekat pada tanah yaitu bangunan, tanaman dan hasil karya.

- f. Hak Tanggungan dibebankan pada hak atas tanah namun tidak serta merta meliputi benda-benda yang melekat pada tanah tersebut.

Sebagaimana diketahui hukum agraria di Indonesia didasarkan pada hukum adat, yang menggunakan asas pemisahan horizontal. Sehubungan dengan benda-benda yang melekat pada hak atas tanah, yaitu bangunan, tanaman dan hasil karya maka hukum Hak Tanggungan juga menggunakan asas pemisahan horizontal. Dalam rangka asas pemisahan horizontal, benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah bukan merupakan bagian dari tanah tersebut. Oleh karena itu setiap perbuatan membebankan Hak Tanggungan pada hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda tersebut.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, sebagai hak-hak atas tanah yang wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 menambahkan hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan yaitu Hak Pakai atas tanah negara. Hak Pakai atas tanah negara pada perkembangannya merupakan hak atas tanah yang harus didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan. Dengan demikian Hak Pakai atas tanah negara dapat dijadikan jaminan untuk pelunasan suatu utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Pengecualian dari Hak Pakai ini adalah Hak Pakai atas

tanah negara yang wajib didaftar namun karena sifatnya tidak dapat dipindahtangankan, seperti Hak Pakai atas nama pemerintah, Hak Pakai atas nama Badan Keagamaan dan Sosial, dan Hak Pakai atas nama perwakilan negara asing, yang berlakunya tidak ditentukan jangka waktunya dan diberikan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, bukan merupakan obyek Hak Tanggungan.

Syarat sahnya terjadinya Hak Tanggungan harus memenuhi 3 (tiga) unsur yang bersifat kumulatif, yaitu:¹

- a. Adanya perjanjian utang piutang sebagai perjanjian pokok.

Perjanjian utang piutang antara pemegang Hak Guna Bangunan sebagai pemberi Hak Tanggungan atau debitor dengan pihak bank sebagai pemegang Hak Tanggungan atau kreditor, yang dapat dibuat dengan akta notariil atau akta dibawah tangan.

- b. Adanya Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) sebagai perjanjian ikutan (perjanjian tambahan).

Penyerahan Hak Guna Bangunan atas tanah sebagai jaminan utang dari debitor kepada kreditor, yang harus dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

- c. Adanya pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah didaftarkan ke Kantor Pertanahan

¹ Santoso, Urip, *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm.64-65.

Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Tanggungan.

Dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan dapat dicantumkan janji-janji antara lain:

- a. Janji yang membatasi kewenangan pemberi Hak Tanggungan untuk menyewakan obyek Hak Tanggungan untuk menyewakan obyek Hak Tanggungan dan/atau menentukan atau mengubah jangka waktu sewa dan/atau menerima uang sewa dimuka, kecuali dengan persetujuan tertulis terlebih dahulu dari pemegang Hak Tanggungan;
- b. Janji yang membatasi kewenangan pemberi Hak Tanggungan untuk mengubah bentuk atau tata susunan obyek Hak Tanggungan, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang Hak Tanggungan;
- c. Janji yang memberikan kewenangan pemberi Hak Tanggungan untuk mengelola obyek Hak Tanggungan berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi letak obyek Hak Tanggungan apabila debitor sungguh-sungguh cidera janji;
- d. Janji yang memberikan kewenangan pemberi Hak Tanggungan untuk menyelamatkan obyek Hak Tanggungan jika hal itu diperlukan untuk pelaksanaan eksekusi atau untuk mencegah terjadinya hapusnya atau dibatalkannya hak yang menjadi obyek

Hak Tanggungan karena tidak dipenuhinya atau dilanggarnya ketentuan undang-undang;

- e. Janji bahwa pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri obyek Hak Tanggungan apabila debitor cidera janji;
- f. Janji yang diberikan oleh pemegang Hak Tanggungan pertama bahwa obyek Hak Tanggungan tidak akan dibersihkan dari Hak Tanggungan;
- g. Janji bahwa pemberi Hak Tanggungan tidak akan melepaskan haknya atas obyek Hak Tanggungan tanpa persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang Hak Tanggungan;
- h. Janji bahwa pemegang Hak Tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari ganti rugi yang diterima pemberi Hak Tanggungan untuk pelunasan piutangnya apabila obyek Hak Tanggungan dilepaskan haknya oleh pemberi Hak Tanggungan atau dicabut haknya untuk kepentingan umum;
- i. Janji bahwa pemegang Hak Tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari uang asuransi yang diterima pemberi Hak Tanggungan untuk pelunasan piutangnya, jika obyek Hak Tanggungan diasuransikan;
- j. Janji bahwa pemberi Hak Tanggungan akan mengosongkan obyek Hak Tanggungan pada waktu eksekusi Hak Tanggungan;

- k. Janji bahwa pemegang Hak Tanggungan akan mengembalikan sertipikat hak atas tanah yang telah dibubuhi catatan pembebanan Hak Tanggungan kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Tentang hapusnya Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Hak Tanggungan. Pasal 18 menjelaskan bahwa Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut;

- a. Hapusnya utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan;
- b. Dilepaskannya Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan;
- c. Pembersihan Hak Tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri;
- d. Hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan.

B. Prosedur Perpanjangan dan Pembaharuan Hak Guna Bangunan

Proses pemberian perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan setelah berlakunya Peraturan Pemerintah nomor 18 Tahun 2021 berpedoman pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 18 Tahun 2021, permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara diajukan setelah bangunan dan/atau fasilitas pendukungnya telah dibangun atau paling lambat sebelum jangka waktu haknya berakhir. Setelah jangka

waktu Hak Guna Bangunan dan/atau perpanjangannya berakhir pemerintah memberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan. Permohonan pembaharuan Hak Guna Bangunan dapat diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan.

Adapun prosedur pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan adalah sebagai berikut;

1. Permohonan

Permohonan perpanjangan atau pembaharuan disampaikan oleh pemegang Hak Guna Bangunan secara tertulis. Syarat-syarat permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan;

- a. Untuk pemegang Hak Guna Bangunan perorangan;
 - a) mengenai pemohon; identitas pemohon, atau identitas pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan.
 - b) mengenai tanahnya;
 - i. sertifikat Hak Guna Bangunan;
 - ii. surat keterangan pendaftaran tanah atau hasil layanan informasi pertanahan; dan
 - iii. peta bidang tanah apabila dilakukan pengukuran ulang
 - c) persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila Hak Guna Bangunan dibebani Hak Tanggungan dan apabila terjadi perubahan luas tanah;
 - d) Sertifikat Laik Fungsi, untuk permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang diatasnya dibangun Satuan Rumah Susun;

- e) bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada;
- f) surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah, yang menyatakan bahwa;
 - i. tanahnya masih dikuasai secara fisik;
 - ii. penguasaan tanah dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah;
 - iii. tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa;
 - iv. tanah yang dimohon berada di luar Kawasan hutan dan/atau di luar areal yang dihentikan perizinannya pada hutan alam primer dan lahan gambut;
 - v. bersedia untuk tidak mengurung/menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses public dan/atau jalan air;
 - vi. bersedia melepaskan tanah untuk kepentingan umum baik sebagian atau seluruhnya;
 - vii. bersedia menerima luas hasil pengukuran, apabila dilakukan pengukuran ulang; dan
 - viii. bangunan dan/atau fasilitas pendukungnya di atas tanah Hak Guna Bangunan telah efektif dipergunakan dan/atau dimanfaatkan.

- b. Untuk pemegang Hak Guna Bangunan badan hukum
 - a) mengenai pemohon;
 - i. identitas pemohon, atau identitas pemohon dan kuasanya serta surat kuasa apabila dikuasakan.
 - ii. Akta pendirian dan perubahan terakhir serta pengesahannya dari instansi yang berwenang, Nomor Induk Berusaha (NIB) dari *Online Single Submission* (OSS) atau Tanda Daftar Perusahaan (TDP).
 - b) mengenai tanahnya;
 - i. sertifikat Hak Guna Bangunan;
 - ii. surat keterangan pendaftaran tanah atau hasil layanan informasi pertanahan; dan
 - iii. peta bidang tanah apabila dilakukan pengukuran ulang
 - c) persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila Hak Guna Bangunan dibebani Hak Tanggungan dan apabila terjadi perubahan luas tanah;
 - d) Sertifikat Laik Fungsi, untuk permohonan perpanjangan Hak Guna Bangunan yang diatasnya dibangun Satuan Rumah Susun;
 - e) bukti perpajakan yang berkaitan dengan tanah yang dimohon, apabila ada;
 - f) bukti pelaksanaan CSR untuk badan hukum yang menjalankan kegiatan usaha dibidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam;

g) surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah, yang menyatakan bahwa;

- i. tanahnya masih dikuasai secara fisik;
- ii. penguasaan tanah dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah;
- iii. tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dimiliki atau tidak dalam keadaan sengketa;
- iv. tanah yang dimohon berada di luar Kawasan hutan dan/atau di luar areal yang dihentikan perizinannya pada hutan alam primer dan lahan gambut;
- v. bersedia untuk tidak mengurung/menutup pekarangan atau bidang tanah lain dari lalu lintas umum, akses public dan/atau jalan air;
- vi. bersedia melepaskan tanah untuk kepentingan umum baik sebagian atau seluruhnya;
- vii. bersedia menerima luas hasil pengukuran, apabila dilakukan pengukuran ulang; dan
- viii. bangunan dan/atau fasilitas pendukungnya di atas tanah Hak Guna Bangunan telah efektif dipergunakan dan/atau dimanfaatkan.

2. Pemeriksaan Tanah

Setelah berkas permohonan diterima lengkap dan pemohon telah membayar biaya penerimaan negara bukan pajak (PNBP), Petugas Konstatasi melakukan pemeriksaan tanah. Pemeriksaan tanah ini bertujuan melihat kesesuaian data fisik dengan data yuridis yang disampaikan oleh pemohon. Apabila dari pemeriksaan tanah tersebut terdapat perubahan kondisi di lapangan baik fisik maupun tata batas maka dilakukan pengukuran ulang dan/atau penataan batas.

3. Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Keputusan Pemberian Perpanjangan atau Pembaharuan

a. Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan

Dalam hal Keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan merupakan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan maka setelah dilakukan kegiatan pemeriksaan tanah, Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran (PHP) menyiapkan konsep;

- a) Keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan atas tanah yang dimohon; atau
- b) Keputusan penolakan permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan disertai alasan penolakannya.

Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan atau menerbitkan Keputusan penolakan permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan berdasarkan dokumen

persyaratan yang diajukan dan pertimbangan dari Petugas Konstatasi dan pertimbangan Kepala Seksi PHP.

b. Kewenangan Kepala Kantor Wilayah

Dalam hal pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah maka berkas permohonan disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada Kepala Kantor Wilayah. Penyampaian berkas permohonan dilengkapi dengan surat pengantar yang memuat pendapat, pertimbangan dan usulan dapat atau tidaknya permohonan dikabulkan. Setelah berkas permohonan diterima oleh Kantor Wilayah, Kepala Bidang PHP memeriksa, meneliti dan mengkaji kelengkapan dan kebenaran data fisik dan data yuridis. Apabila terdapat ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis maka pemohon akan diberitahukan melalui Kantor Pertanahan. Setelah melakukan pemeriksaan, penelitian dan pengkajian data fisik dan data yuridis, Kepala Bidang PHP menyiapkan konsep;

- a) Keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan atas tanah yang dimohon; atau
- b) Keputusan penolakan permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan disertai alasan penolakannya.

Kepala Kantor Wilayah menerbitkan Keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan atau

menerbitkan Keputusan penolakan permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan berdasarkan dokumen persyaratan yang diajukan dan pertimbangan dari Petugas Konstatasi, Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Bidang PHP.

c. Kewenangan Menteri

Dalam hal pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan merupakan kewenangan Menteri maka berkas permohonan disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada Menteri dengan tembusan kepada Kepala Kantor Wilayah. Penyampaian berkas permohonan dilengkapi dengan surat pengantar yang memuat pendapat, pertimbangan dan usulan dapat atau tidaknya permohonan dikabulkan. Setelah berkas permohonan diterima oleh Menteri, Direktur Jenderal PHP memeriksa, meneliti dan mengkaji kelengkapan dan kebenaran data fisik dan data yuridis. Apabila terdapat ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis maka pemohon akan diberitahukan melalui Kantor Pertanahan dan diinformasikan juga kepada Kepala Kantor Wilayah. Setelah melakukan pemeriksaan, penelitian dan pengkajian data fisik dan data yuridis, Direktur Jenderal PHP menyiapkan konsep;

- a) Keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan atas tanah yang dimohon; atau

- b) Keputusan penolakan permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan disertai alasan penolakannya.

Menteri menerbitkan Keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan atau menerbitkan Keputusan penolakan permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan berdasarkan dokumen persyaratan yang diajukan dan pertimbangan dari Petugas Konstatasi, Kepala Kantor Pertanahan dan Direktur Jenderal PHP.

4. Pendaftaran Keputusan

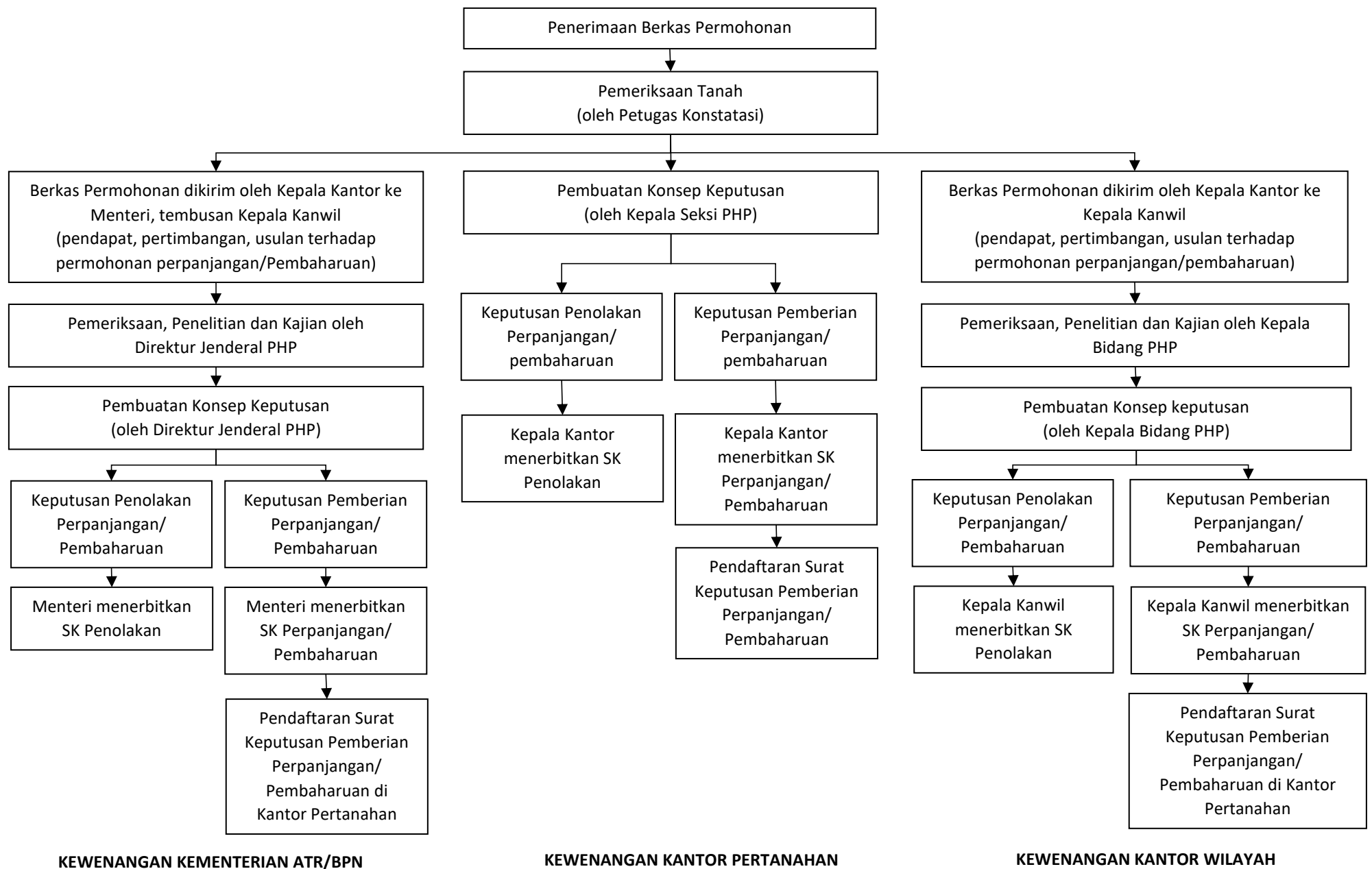
Proses berikutnya setelah mendapatkan Surat Keputusan Pemberian Perpanjangan atau Pembaharuan adalah pendaftaran Surat Keputusan. Pemohon mendaftarkan Surat Keputusan Pemberian Perpanjangan atau Pembaharuan di Kantor Pertanahan untuk Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah maupun Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Menteri. Sebelum mendaftarkan Surat Keputusan pemohon terlebih dahulu membayar Uang Pemasukan Negara yang perhitungannya berdasarkan Zona Nilai Tanah yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan. Perhitungan Uang Pemasukan Negara adalah dua perseribu dari Zona Nilai Tanah dikalikan luas tanah. Setelah melakukan pembayaran Uang Pemasukan Negara, pemohon mendaftarkan Surat Keputusan disertai dengan Sertipikat Hak Guna

Bangunan. Jangka waktu pemberian perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan tercantum dalam sertipikat Hak Guna Bangunan.

Perpanjangan Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak didaftar haknya oleh Kantor Pertanahan dengan jangka waktu perpanjangan terhitung sejak berakhirnya hak. Pembaharuan Hak Guna Bangunan mulai berlaku sejak didaftar haknya oleh Kantor Pertanahan dengan jangka waktu pembaharuan terhitung sejak berakhirnya hak. Dalam hal pembaharuan Hak Guna Bangunan diajukan sebelum jangka waktu perpanjangan berakhir atau dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun setelah jangka waktu pemberian hak berakhir maka pendaftarannya tidak mengubah nomor hak.

Untuk lebih mudah memahami prosedur pemberian perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan, berikut ini disajikan bagan alur pemberian perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan.

Gambar 2
Alur pemberian perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan



C. Teori Kebijakan dan Kepastian Hukum

1. Teori Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Noeng Muhadjir merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yaitu: (1) tingkat hidup masyarakat harus meningkat, (2) terjadi keadilan, *social justice* dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat dan (4) terjaminnya pengembangan yang berkelanjutan². Menurut Noeng Muhadjir kebijakan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang diambil dengan memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif adalah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif.³

Thomas R. Dye memberikan pengertian kebijakan sebagai *whatever government choose to do or not to do*. Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan harus meliputi semua tindakan pemerintah atau pejabat pemerintah, bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah.

² Noeng, Muhadjir, *Ilmu Pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*, (Yogyakarta: Raka Sarasin, 2000), hlm.15.

³ Noeng, Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Research*, (Yogyakarta: Raka Sarasin, 2003), hlm.90.

Sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah atau pejabat pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat pemerintah.⁴

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan para ilmuwan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pada prinsipnya kebijakan merupakan tindakan yang diambil untuk menyelesaikan masalah dalam masyarakat. Dalam membuat kebijakan ada tujuan yang akan dicapai.

2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum⁵. 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.

Humberto Avila mendefinisikan kepastian hukum dengan menganalisis arti kepastian hukum dari berbagai aspek. Menganalisa kepastian hukum dari aspek substantif menghasilkan 3 (tiga) pemahaman mengenai kepastian hukum, yaitu:

⁴ Marzali, Amri, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm.20.

⁵ Rahardjo, Satjipto, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2003), hlm.25.

- a. Kepastian dalam hukum; bahwa peraturan-peraturan hukum (peraturan perundang-undangan) harus dibuat dengan jelas, tidak mengandung ambiguitas dan tidak saling bertentangan.
- b. Kepastian melalui hukum; bahwa hukum mengandung kepastian untuk menjamin hak-hak yang dimiliki oleh orang atau kelompok tertentu. Kepastian melalui hukum ini bermakna hukum memiliki dimensi dinamis karena berkaitan dengan fungsi hukum untuk menjamin hak-hak manusia.
- c. Kepastian di hadapan hukum; bahwa hukum mengandung ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural baik melalui upaya administrasi maupun peradilan untuk memperoleh hak-haknya.

Makna kepastian dalam hukum menurut Humberto Avila tersebut selaras dengan pemahaman asas legalitas dari Lon L. Fuller. Lon L. Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* menjelaskan bahwa ada 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum. Apabila 8 (delapan) asas tersebut tidak terpenuhi maka hukum yang hadir akan gagal disebut sebagai hukum ⁶. Kedelapan asas tersebut adalah:

- a. Sistem hukum yang dibuat oleh pihak berwenang haruslah terdiri dari peraturan yang tidak berdasarkan Keputusan sesaat untuk hal-hal tertentu;
- b. Peraturan yang ditetapkan oleh pihak berwenang harus diumumkan kepada publik;

⁶ Richard, *Kepastian Hukum Atas Pengakuan Hak Milik Adat*, (Jakarta: Cintya Press, 2019), hlm.72.

- c. Peraturan yang ditetapkan tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- d. Peraturan tersebut dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum;
- e. Peraturan satu dengan peraturan lainnya tidak saling bertentangan;
- f. Suatu peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh menuntut suatu tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan;
- g. Peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh terlalu sering diubah;
- h. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan harus memiliki kesesuaian antara peraturan dengan pelaksanaan sehari-hari.

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 dikemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu;

- a. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif adalah perundang-undangan.
- b. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.

- c. 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.
- d. 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 ketidakadilan⁷.

⁷ Rahayu, B, *Pelaksanaan Perpanjangan atau Pembaharuan Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Negara Pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Wonogiri*. Dinamika Hukum, 2015, Vol.6 (No.2), 2-13