

RINGKASAN

A. PENDAHULUAN

Dapat diketahui bersama bahwa jangka waktu penggunaan HGB di atas HPL pada dasarnya bergantung pada pihak pemegang HPL. Sehingga apabila permohonan perpanjangan suatu HGB di atas HPL tidak disetujui oleh HPL maka HGB tersebut dinyatakan hapus karena hukum. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 35 ayat (1) huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah yang menyatakan bahwa “berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya”. Hal tersebut pada perkembangannya banyak mengakibatkan ketidakadilan bagi konsumen di sektor usaha properti. Pada perkembangannya informasi terkait status pembangunan properti atau perumahan di atas tanah HPL banyak disembunyikan oleh sebagian besar pelaku usaha properti di negara ini. Hal ini ditunjukkan dengan jaranganya pihak pengembang properti yang menginformasikan status tanah dimana bangunan properti berdiri melalui Izin Mendirikan Bangunan dan Sertifikat Laik Fungsi kepada konsumen properti yang ada.¹

Hal ini mengakibatkan banyak konsumen yang terjebak membeli properti di atas tanah negara, padahal konsumen properti tersebut hanya memiliki hak milik atas satuan rumah susun yang sangat lemah dalam hal perlindungan kepemilikan aset properti, hal ini dikarenakan apabila suatu HGB tidak disetujui perpanjangannya oleh pemegang HPL maka HMSRS (Hak Milik atas Satuan Rumah Susun) juga dianggap hapus. Padahal bila melihat Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria jelas bahwa HGB pada HPL hanya selama 30 tahun yang hanya dapat diperpanjang selama 20 tahun ketika pemerintah menyetujui hal tersebut, sehingga setelah 50 tahun HGB tidak dapat diperpanjang dan secara otomatis HGB yang dimiliki oleh kebanyakan pemilik properti di atas tanah HPL juga tidak dapat diperpanjang setelah HGB dinyatakan tidak dapat diperpanjang kembali.

Berbagai persoalan di atas telah mengakibatkan ketidakadilan terhadap pembeli properti yang berdiri di atas tanah HPL. Hal tersebut dapat teramati di dalam kasus Mediterania Palace Residence Di Kemayoran, Jakarta Timur. Apartemen milik developer properti Agung Podomoro Group itu dibangun di atas tanah milik Kementerian Sekertariat Negara yang mana masa HGB di atas HPL-nya habis pada

¹ Reja Hidayat, *Bom Waktu Kasus apartemen Di Jakarta: HGB Di Atas Tanah Negara*, Diakses melalui tirto.id, Pada 14 Januari 2019.

2022. Dilematisnya para konsumen yang memiliki properti di apartemen tersebut baru mengetahui persoalan masa HGB di atas HPL tersebut setelah membeli properti di Mediterania Palace Residence tersebut. Istilah perpanjangan HGB di atas HPL tersebut disiasati dengan menggantinya menjadi istilah “*strata title*”.²

Sementara itu istilah *strata title* tersebut tidak ada di dalam perundang-undangan. Ambiguitas ini jelas akan mengakibatkan berbagai persoalan perlindungan hukum bagi konsumen properti, khususnya terkait kekuatan hukum dari sertipikat gedung satuan rumah susun atau pun sertipikat hak milik yang pada akhirnya tidak berfungsi. Hal ini mengakibatkan dilematika baru, yaitu menurunnya harga jual dari properti yang telah dibeli dengan harga mahal di atas tanah HPL. Selanjutnya persoalan terkait perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan semakin menjadi rumit dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah.

Hal tersebut dikarenakan di dalam Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah menyatakan dengan tegas bahwa “masa sewa barang milik negara atau daerah selama lima tahun dan dapat diperpanjang”. Adapun alian dapat diperpanjangnya barang milik negara atau daerah diatur pada Pasal 29 ayat (3) Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah yang menyatakan bahwa:

- Jangka waktu sewa barang milik negara/daerah sebagaimana dimaksudkan ayat (2) Pasal 29 dapat lebih dari lima tahun, dalam hal barang milik negara/daerah digunakan untuk:
- a. Kerjasama di bidang infrastruktur;
 - b. Kegiatan yang membutuhkan waktu lebih dari lima tahun; dan
 - c. Ditentukan lain oleh undang-undang.

Ketentuan perihal masa sewa barang milik negara/daerah tersebut pada perkembangannya juga berimbas pada pemilik HGB di atas tanah HPL. Pada dasarnya ketentuan Pasal 29 Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah telah berseberangan dengan ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria, yang dimana

² *Loc, cit.* Strata Title adalah hak milik atas satuan rumah susun atau merupakan hak kepemilikan bersama atas sebuah kompleks bangunan yang terdiri dari hak eksekutif atas ruang pribadi dan hak bersama atas ruang publik. Lihat juga: rumah.com, *Apa Itu Strata Title?*, Diakses pada 12 Januari 2019.

Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa HGB dapat berlaku selama tiga puluh tahun dan diperpanjang kembali selama dua puluh tahun. Sehingga jelas telah terdapat dissinkronisasi antara Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria dengan Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah.

Disinkronisasi ini dapat dilihat pada konsideran dan dasar hukum dari Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah tidak memuat Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. Sehingga konsep barang milik negara atau daerah berupa tanah HPL bertentangan dengan konsep tanah HPL pada Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. telah mengakibatkan terlanggarnya amanat dari Pasal 28D ayat (1) Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga jelas persoalan ini juga melanggar Sila Pertama, Kedua, dan Kelima dari Pancasila. Pada kasus di atas terlihat bahwa telah terjadi disharmonis antara *das sollen* dan *das sein*.

Stufenbau theory atau *stufen theory* atau teori hukum berjenjang Hans Kelsen menyatakan bahwa norma-norma hukum pada dasarnya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi hingga pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotestis yaitu Norma Dasar atau *Grundnorm*. *Grundnorm* atau norma dasar adalah norma yang tidak lagi dibentuk oleh suatu norma, norma dasar merupakan norma yang dibentuk terlebih dahulu oleh masyarakat dan menjadi gantungan bagi norma-norma lain yang ada di bawahnya sehingga norma dasar dikatakan *presupposed*.³

³ Teori jenjang hukum milik Hans Kelsen tersebut diilhami dari teori Adolf Merkl. Adolf Merkl menyatakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah atau *das Doppelte Rechtsantlitz*. Dalam teorinya tersebut Adolf menjelaskan lebih lanjut bahwa suatu norma hukum ke atas dan ke bawah artinya ke atas bahwa norma hukum tersebut bersumber dan berdasar pada norma hukum yang berada di atasnya, norma hukum ke bawah artinya bahwa norma hukum tersebut menjadi sumber dan dasar bagi peratran hukum yang berada di bawahnya. Sehingga norma hukum tersebut memiliki jangka waktu yang relatif atau *rechtskracht*. artinya bahwa apabila norma di atasnya hilang maka norma-norma yang berada di bawah juga ikut hilang. Lihat: Maria Farida Indrati S., *op, cit*, hlm. 41-42.

Pada perkembangannya teori Kelsen memposisikan Pancasila sebagai *Grundnorm*. Sehingga dapat dikatakan bahwa Pancasila merupakan norma dasar yang menjadi gantungan bagi norma-norma hukum yang ada di bawahnya, hal tersebut sesuai dengan berbagai penjelasan di atas terkait Pancasila sebagai falsafah dasar dan sebagai sumber dari segala sumber hukum Di Indonesia.

Pandangan di atas menunjukkan dengan jelas bahwa Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah telah berseberangan dengan Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah dalam hal konsep masa berlaku HGB. Hal ini jelas telah mengakibatkan terlanggarnya amanat dari Pasal 28D ayat (1) Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga jelas persoalan ini juga melanggar Sila Pertama, Kedua, dan Kelima dari Pancasila. Pada kasus di atas terlihat bahwa telah terjadi disharmonis antara *das sollen* dan *das sein*. Sehingga hukum tidak lagi mampu mewujudkan tugasnya yang tidak lain adalah mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan keteraturan di dalam masyarakat Indonesia.

Pada dasarnya hukum memiliki tugas yang tidak mudah yaitu menggabungkan dua dunia yang berbeda yaitu dunia ideal dan dunia nyata, oleh sebab itu masyarakat yang tidak mungkin menunggu adanya kekosongan hukum, sehingga masyarakat kerap kali menuntut untuk dibuatnya aturan yang mampu menutupi kekosongan hukum, hal ini jelas berkaitan erat dengan kapastian hukum bukan tatanan yang ideal dan juga bukan berkaitan dengan kebiasaan masyarakat.⁴

Kemudian Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum merupakan karya manusia berupa norma-norma yang berisikan petunjuk-petunjuk mengenai tingkah laku manusia. Dengan kata lain bahwa hukum merupakan cerminan kehendak manusia mengenai bagaimana cara membina manusia serta bagaimana cara mengarahkan manusia dalam kehidupan bermasyarakat tentunya. Oleh sebab itu hukum mengandung rekaman mengenai ide-ide manusia yang selalu berpijak pada nilai keadilan.

Lebih lanjut pada perkembangannya hukum berbeda dengan kesusialaan sebab hukum mengikatkan diri pada masyarakat yang merupakan basis sosialnya, sehingga hukum senantiasa memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta

⁴ *Ibid*, hlm. 18.

senantiasa melayani masyarakat. Berkenaan dengan persoalan keadilan, hukum dalam mewujudkannya tidaklah mudah sehingga membutuhkan perenungan serta penimbangan yang tepat dengan waktu yang tidak dapat ditempuh secara singkat begitu saja.

Dalam perkembangannya masyarakat tidaklah menghendaki adanya hukum yang adil dan mampu melayani kebutuhan dan kepentingannya saja melainkan juga harus mampu mewujudkan kepastian hukum yang mampu mejamin rasa aman dalam kehidupan masyarakat baik dalam berinteraksi atau saling mewujudkan kebutuhan antar satu anggota masyarakat dengan anggota masyarakat lainnya.⁵

Pada dasarnya dalam mewujudkan suatu tatanan di dalam masyarakat maka dibutuhkan tiga hal yaitu keadilan, kesusilaan, dan kepastian hukum. Ketiga hal tersebut oleh Gustav Radbruch dinyatakan sebagai nilai-nilai dasar hukum. Adapun ketiga nilai dasar tersebut meliputi:

1. Nilai keadilan

Sesungguhnya konsep keadilan sangat sulit mencari tolak ukurnya karena adil bagi satu pihak belum tentu dirasakan oleh pihak lainnya. Kata keadilan berasal dari kata adil, yang berarti dapat diterima secara obyektif.⁶ Lebih lanjut menurut Aristoteles, ada beberapa pengertian keadilan, antara lain yakni Keadilan berbasis persamaan, distributif, dan korektif.⁷ Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya. Keadilan distributif, hal ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsinya masing-masing

⁵ *Ibid*, hlm. 19.

⁶ Algra, dkk., *Mula Hukum*, Jakarta, Binacipta, 1983, hlm. 7.

⁷ Aristoteles, (384 SM – 322 SM) adalah seorang filsuf Yunani. Ia menulis tentang berbagai subyek yang berbeda, termasuk fisika, metafisika, puisi, logika, retorika, politik, pemerintahan, etnis, biologi, zoologi, ilmu alam dan karya seni. Bersama dengan Socrates dan Plato, ia dianggap menjadi seorang di antara tiga orang filsuf yang paling berpengaruh di pemikiran Barat. Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Aristoteles/keadilan>. diakses 13 Desember 2019, jam 21.00 WIB. hlm. 1.

(proporsional). Keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.⁸

Sementara itu menurut Thomas Aquinas, keadilan dapat dibagi dua, yaitu keadilan yang bersifat umum dan keadilan yang bersifat khusus. Keadilan yang bersifat umum adalah keadilan yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan yang wajib ditaati demi kepentingan umum. Adapun keadilan khusus adalah keadilan yang didasarkan atas persamaan atau proporsionalitas.⁹

Lebih lanjut Hans Kelsen berpandangan bahwa suatu tata sosial adalah tata yang adil. Pandangan ini bermakna bahwa tata tersebut mengatur perbuatan manusia dengan tata cara yang dapat memberikan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat. Keadilan adalah kebahagiaan sosial yang tidak bisa ditemukan manusia sebagai individu dan berusaha mencarinya dalam masyarakat. Oleh karena itu, kerinduan manusia pada keadilan pada hakekatnya adalah kerinduan terhadap kebahagiaan. Artinya adanya pengakuan masyarakat terhadap keadilan yang dihasilkan, keadilan tersebut hanya dapat diperoleh dari tatanan.¹⁰ Selanjutnya menurut Socrates sebagaimana dikutip Ahmad Fadlil Sumadi mengatakan bahwa, “hakekat hukum dalam memberikan suatu keputusan yang berkeadilan haruslah:

⁸ *Loc, cit.*

⁹ Thomas Aquinas (1225-1274) lahir di Roccasecca dekat Napoli, Italia. Ia adalah seorang filsuf dan teolog dari Italia yang sangat berpengaruh pada abad pertengahan. Karya Thomas Aquinas yang terkenal adalah *Summa Theologiae* (1273), yaitu sebuah buku yang merupakan sintesis dari filsafat Aristoteles dan ajaran Gereja Kristen. Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Thomas/Aquinas/keadilan> diakses 13 Desember 2016, diakses 13 Desember 2016, jam 21.30 WIB. hlm. 2.

¹⁰ Hans Kelsen (1881-1973). Kelsen lahir di Praha, Austria pada 11 Oktober 1881. Ia adalah seorang ahli hukum dan filsuf Teori Hukum Murni (the Pure Theory of Law). Pada 1906, Kelsen mendapatkan gelar doktornya pada bidang hukum. Kelsen memulai kariernya sebagai seorang teoritis hukum. Oleh Kelsen, filosofi hukum yang ada pada waktu itu dikatakan telah terkontaminasi oleh ideologi politik dan moralitas di satu sisi, dan telah mengalami reduksi karena ilmu pengetahuan di sisi yang lain. Kelsen menemukan bahwa dua pereduksi ini telah melemahkan hukum. Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/hans/kelsen/keadilan> diakses 13 Desember 2016, diakses 13 Desember 2016, jam 21.45 WIB. hlm. 1.

tidak berat sebelah, berpegang pada fakta yang benar, dan tidak bertindak sewenang-wenang atas kekuasaannya.¹¹

Kemudian menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin Kalo mengatakan bahwa, “keadilan adalah inti atau hakikat hukum.”¹² Keadilan tidak hanya dapat dirumuskan secara matematis bahwa yang dinamakan adil bila seseorang mendapatkan bagian yang sama dengan orang lain. Karena keadilan sesungguhnya terdapat dibalik sesuatu yang tampak dalam angka tersebut (metafisis), terumus secara filosofis oleh penegak hukum yaitu hakim.¹³

Kemudian menurut L.J Van Apeldoorn mengatakan bahwa, “keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama.” Maksudnya keadilan menuntut tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri, artinya adil bagi seseorang belum tentu adil bagi yang lainnya. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan dimana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.¹⁴ Selanjutnya L.J Van Apeldoorn menambahkan bahwa:¹⁵

Keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama....Jika hukum semata-mata menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum....Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, bertulis atau tidak bertulis adalah tidak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Ketidaktentuan itu akan menyebabkan perselisihan. Jadi hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan. Keadilan melarang menyamaratakan;

¹¹ Ahmad Fadlil Sumadi, “Hukum dan Keadilan Sosial” dikutip dari <http://www.suduthukum.com> diakses 13 Desember 2016, hlm. 5.

¹² Syafruddin Kalo, “Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 8 Desember 2016, hlm. 5.

¹³ *Loc, cit.*

¹⁴ L.J. Van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, terj. Oetarid Sadino, Jakarta, Pradnya Paramita, 1993, hlm. 11.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 11-13

keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri...makin banyak hukum memenuhi syarat, peraturan yang tetap, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian, jadi makin tepat dan tajam peraturan hukum itu, makin terdesaklah keadilan. Itulah arti *summum ius*, *summa iniuria*, keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi.

Dalam pengertian lain, menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin Kalo menekankan bahwa, “merumuskan konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.”¹⁶ Kemudian menurut Ahmad Ali MD mengatakan bahwa, “keadilan sebuah putusan hukum yang dijatuhkan oleh hakim terhadap pencari keadilan haruslah diambil berdasarkan kebenaran substantif, memberikan sesuatu kepada yang berhak menerimanya.”¹⁷

2. Nilai kepastian

Menurut Syafruddin Kalo mengatakan bahwa, “kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum.” Lebih lanjut Syafruddin Kalo menyatakan bahwa:¹⁸

Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwaperistiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbedabeda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian. Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwaperistiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum

¹⁶ Syafruddin Kalo, “Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 8 Desember 2016, hlm. 5.

¹⁷ Ahmad Ali MD, “Keadilan Hukum Bagi Orang Miskin,” *Jurnal Mimbar Hukum dan Keadilan*, (Jogjakarta) Edisi 1, 2012, hlm. 132.

¹⁸ Syafruddin Kalo, *op, cit*, hlm. 4.

yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbedabeda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian.

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin Kalo mengatakan bahwa:¹⁹

Salah satu aspek dalam kehidupan hukum adalah kepastian, artinya, hukum berkehendak untuk menciptakan kepastian dalam hubungan antar orang dalam masyarakat. Salah satu yang berhubungan erat dengan masalah kepastian tersebut adalah masalah dari mana hukum itu berasal. Kepastian mengenai asal atau sumber hukum menjadi penting sejak hukum menjadi lembaga semakin formal

Selanjutnya Badai Husain hasibuan dan Rahmi Purnama Melati mengatakan bahwa:²⁰

Dalam prakteknya di lapangan ternyata dapat kita lihat banyak sekali masyarakat pencari keadilan khususnya ekonomi lemah yang merasa tidak mendapatkan kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena proses peradilan di Indonesia yang tergolong lama, dan biaya yang cukup mahal, padahal tujuan dibentuknya pengadilan itu salah satunya adalah untuk memperoleh kepastian hukum.

Oleh karena itu tentang apa arti dari sebuah kepastian hukum merupakan suatu hal yang sangat penting pula bagi masyarakat, Kepastian hukum yang dituangkan dalam putusan hakim merupakan hasil yang didasarkan pada fakta-fakta persidangan yang relevan secara yuridis serta dipertimbangkan dengan hati nurani. Hakim selalu dituntut untuk selalu dapat menafsirkan makna undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang dijadikan dasar untuk diterapkan.²¹

3. Nilai kemanfaatan

Menurut Jeremy Bentham sebagaimana dikutip oleh Mohamad Aunurrohim mengatakan, “hukum barulah dapat diakui sebagai hukum, jika ia memberikan kemanfaatan yang

¹⁹ *Ibid*, hlm. 4 dan 16.

²⁰ Badai Husain Hasibuan dan Rahmi Purnama Melati, “Asas Kepastian Hukum Dalam Peradilan Indonesia” dikutip dari <http://www.amiyorazakaria.blogspot.com> diakses 9 Desember 2016, hlm. 1.

²¹ Syafruddin Kalo, *op, cit*, hlm. 4.

sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang.”²² Pada dasarnya menurut Satjipto Rahardjo diantara ketiga nilai dasar hukum tersebut sering terjadi ketegangan atau *spannungsverhältnis*. Artinya bahwa ketiga nilai dasar tersebut memiliki muatan tuntutan yang berbeda-beda. Hal tersebut dikarenakan dalam setiap proses mewujudkan ketiga nilai dasar tersebut tidaklah terlepas dari kepentingan individu atau suatu kelompok di dalam masyarakat secara kompleks.²³

Berdasarkan penjelasan yang ada maka dapat juga dinyatakan bahwa persoalan perpanjangan HGB di atas HPL mengakibatkan persoalan ketidakadilan bagi para kalangan konsumen dari bangunan yang berada di atas tanah HGB yang berada di atas tanah HPL. Hal tersebut diakibatkan tidak adanya kejelasan terkait perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak milik atas satuan rumah susun yang berada pada tanah HPL di negara ini. Persoalan demikian jelas mengakibatkan disharmonis juga antara amanat nilai-nilai keadilan sosial yang terealisasi dalam amanat norma agama, norma sosial, dan norma hukum yang pada akhirnya mengakibatkan politik hukum perlindungan konsumen di atas tanah HPL tidak bermanfaat yang pada muaranya mengakibatkan terganggunya tatanan sosial dalam sektor ekonomi dan sosial-budaya.

Sektor ekonomi telah dijelaskan di atas berupa kerugian ekonomi konsumen yang harus membeli properti di atas HPL dengan harga mahal dan harus rela menjaul dengan harga murah akibat tidak adanya kepastian perlindungan hukum terhadap properti mliknya. Pada sektor sosial-budaya hal ini akan mengakibatkan semakin menjamurnya developer properti yang bermasalah dan megakibatkan turunnya kepercayaan masyarakat akan usaha properti di tanah air yang berimbas pada sektor ekonomi berupa penurunan tingkat pembelian properti di tanah air terutama berupa apartemen. Berangkat dari berbagai macam persoalan yang ada maka perlu kiranya dibuat disertasi terkait **“REKONSTRUKSI PENGATURAN PERPANJANGAN HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN BERBASIS NILAI-NILAI KEADILAN”**.

Adapun rumusan yang akan di bahas dalam disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan saat ini?

²² Mohamad Aunurrohim, “Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 9 Desember 2016, hlm. 7.

²³ Satjipto Rahardjo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 19-20.

2. Kelamahan-kelemahan apasajakah yang terdapat pada pelaksanaan pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan yang berbasis kemanfaatan dan keadilan bermartabat?

B. TUJUAN PENELITIAN

1. Menganalisis pelaksanaan pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan saat ini;
2. Menganalisis Kelamahan-kelemahan apasajakah yang terdapat pada pelaksanaan pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan saat ini;
3. Merekonstruksi pengaturan perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan yang berbasis kemanfaatan dan keadilan bermartabat.

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis dimana penelitian disertasi ini tidak hanya mencakup penelitian peraturan hukum namun juga pada sistem pelaksanaan hukum di masyarakat.

D. TEORI YANG DIGUNAKAN

1. Grand Theory

Menurut Lili Rasjidi, *grand theory* adalah teori payung bagi teori hukum lainnya.²⁴ *grand theory* pada disertasi ini menggunakan teori sibermetik dari Parsons. Parsons menempatkan hukum sebagai salah satu sub sistem dalam sistem sosial yang lebih besar. Disamping hukum, terdapat sub sistem lain yang memiliki logika dan fungsi yang berbeda-beda. Sub-sub sistem dimaksud adalah budaya, politik dan ekonomi. Budaya berkaitan dengan nilai-nilai yang dianggap luhur dan mulia, dan oleh karena itu mesti dipertahankan. Sub sistem ini berfungsi mempertahankan pola-pola ideal dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada aturan-aturan sebagai aturan main bersama (*rule of the game*). Fungsi utama sub sistem ini mengkoordinir dan mengontrol segala penyimpangan agar sesuai dengan aturan main. Politik bersangkut paut dengan kekuasaan dan kewenangan. Tugasnya adalah pendayagunaan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan. Sedangkan ekonomi menunjuk pada sumber daya materiil yang dibutuhkan menopang sistem. Tugas sub sistem ekonomi adalah menjalankan fungsi adaptasi berupa

²⁴ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 12

kemampuan menguasai sarana-sarana dan fasilitas untuk kebutuhan sistem.²⁵

Empat sub sistem itu, selain sebagai realitas yang melekat pada masyarakat, juga serentak merupakan tantangan yang harus dihadapi tiap unit kehidupan sosial. Sehingga berfungsi tidaknya tiap sub-sistem sangat berpengaruh pada kehidupan masyarakat. Untuk menjamin itu, hukumlah yang ditugaskan menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub sistem yang lain itu. Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam teori Parsons.²⁶

2. Middle Theory

Menurut Shidarta, *middle theory* adalah teori menengah yang digunakan setelah teori besar atau *grand theory* yang lebih aplikatif daripada *grand theory*.²⁷ *middle theory* di dalam disertasi ini menggunakan teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman. Friedman menyatakan bahwa Hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem antara lain dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum itu terdiri dari komponen struktur, substansi dan kultur.²⁸

- 1) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
- 2) Komponen substantif, yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
- 3) Komponen kultur, yaitu terdiri dari nilai-nilai, sikap-sikap, persepsi, *custom*, *ways of doing*, *ways of thinking*, *opinion* yang mempengaruhi bekerjanya hukum oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah

²⁵ Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 152.

²⁶ *Loc.cit.*

²⁷ Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, business-law.binus.ac.id, diunduh pada 02-02-2017

²⁸ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011), hlm. 28.

laku hukum seluruh warga masyarakat.

3. Applied Theory

Applied theory menurut Shidarta yaitu teori aplikatif atau teori terapan yang digunakan dalam menjawab persoalan yang lebih berkuat pada persoalan aplikatif hukum atau penerapan hukum.²⁹ adapun *applied* teori yang digunakan dalam disertasi ini ialah teori perlindungan hukum. Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.³⁰

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.³¹
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.³²
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.³³

²⁹ Shidarta, *Pemosisian Landasan Teoritis Pada Penelitian Hukum*, business-law.binus.ac.id, diunduh pada 02-02-2017

³⁰ Rahayu, Pengangkutan Orang, etd.eprints.ums.ac.id. Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

³¹ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, 2003, Jakarta, hlm. 121.

³² Setiono, "*Rule of Law*", (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm.3

³³ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14

- d. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.³⁴

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia. Sejalan dengan itu, Muchsin juga menyatakan perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:³⁵

- a. Perlindungan Hukum Preventif

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

- b. Perlindungan Hukum Represif

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

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:³⁶

- a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan

³⁴Hetty Hasanah, “*Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumenatas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia*”, artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

³⁵ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*

³⁶ *Loc. cit.*

adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

b. **Sarana Perlindungan Hukum Represif**

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

E. PEMBAHASAN MASALAH

1. Pelsaksanaan Perpanjangan HGB Di Atas Tanah HPL Saat Ini

Pasca lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, pengelolaan penggunaan aset negara mengalami berbagai macam perubahan. Salah satunya ialah terkait jangka waktu penggunaan aset negara oleh pihak ketiga. Hal ini berimbas kurang adil bagi pengaturan terkait penggunaan aset negara berupa tanah, keadaan tersebut dapat terlihat dalam persoalan perpanjangan waktu Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan.

Hak Guna Bangunan pada perkembangannya juga dapat berlaku di atas tanah yang Hak Pengelolaan Tanah yang dipegang oleh pemerintah atau disingkat dengan HPL. Pada perkembangannya pengaturan terkait alih fungsi lahan pengelolaan yang mana salah satunya ialah sebagai HGB di atas HPL haruslah sesuai dengan persetujuan pemegang HPL. Hal ini sesuai dengan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak

Pakai Atas Tanah yang menyatakan bahwa “Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasar-kan usul pemegang Hak Pengelolaan”.

Seiring dengan berjalannya waktu, pembangunan berbagai bangunan guna kepentingan usaha dengan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan telah semakin marak di negara Indonesia. Maraknya pembangunan bangunan yang bersertipikat HGB di atas tanah HPL juga berbanding lurus dengan meningkatnya persoalan HGB di atas HGU. Persoalan perpanjangan HGB di atas HPL kerap kali mengakibatkan persoalan yang pelik dan merugikan pemegang HGB baik secara pribadi maupun secara berkelompok layaknya pemilik sertipikat HGB dari perumahan yang berada di atas HPL. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomer 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Pengelolaan dan Pendaftarannya, dengan tegas menyatakan bahwa:

Pemberian penggunaan tanah yang merupakan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga, haruslah dibuat dalam suatu perjanjian tertulis diaman perjanjian tersebut berisi tentang tenggang waktu penggunaan tanah dan peluang untuk memperpanjang penggunaan tanah HPL.

Selanjutnya dapat diketahui bersama bahwa jangka waktu penggunaan HGB di atas HPL pada dasarnya bergantung pada pihak pemegang HPL. Sehingga apabila permohonan perpanjangan suatu HGB di atas HPL tidak disetujui oleh HPL maka HGB tersebut dinyatakan hapus karena hukum. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 35 ayat (1) huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Pakai Atas Tanah yang menyatakan bahwa “berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya”. Hal tersebut pada perkembangannya banyak mengakibatkan ketidakadilan bagi konsumen di sektor usaha properti. Pada perkembangannya informasi terkait status pembangunan properti atau perumahan di atas tanah HPL banyak disembunyikan oleh sebagian besar pelaku usaha properti di negara ini. Hal ini ditunjukkan dengan jaranganya pihak pengembang properti yang menginformasikan

status tanah dimana bangunan properti berdiri melalui Izin Mendirikan Bangunan dan Sertifikat Laik Fungsi kepada konsumen properti yang ada.³⁷

Hal ini mengakibatkan banyak konsumen yang terjebak membeli properti di atas tanah negara, padahal konsumen properti tersebut hanya memiliki hak milik atas satuan rumah susun yang sangat lemah dalam hal perlindungan kepemilikan aset properti, hal ini dikarenakan apabila suatu HGB tidak disetujui perpanjangannya oleh pemegang HPL maka HMSRS (Hak Milik atas Satuan Rumah Susun) juga dianggap hapus. Padahal bila melihat Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria jelas bahwa HGB pada HPL hanya selama 30 tahun yang hanya dapat diperpanjang selama 20 tahun ketika pemerintah menyetujui hal tersebut, sehingga setelah 50 tahun HGB tidak dapat diperpanjang dan secara otomatis HGB yang dimiliki oleh kebanyakan pemilik properti di atas tanah HPL juga tidak dapat diperpanjang setelah HGB dinyatakan tidak dapat diperpanjang kembali.

Berbagai persoalan di atas telah mengakibatkan ketidakadilan terhadap pembeli properti yang berdiri di atas tanah HPL. Hal tersebut dapat teramati di dalam kasus Mediterania Palace Residence Di Kemayoran, Jakarta Timur. Apartemen milik developer properti Agung Podomoro Group itu dibangun di atas tanah milik Kementerian Sekretariat Negara yang mana masa HGB di atas HPL-nya habis pada 2022. Dilematiknya para konsumen yang memiliki properti di apartemen tersebut baru mengetahui persoalan masa HGB di atas HPL tersebut setelah membeli properti di Mediterania Palace Residence tersebut. Istilah perpanjangan HGB di atas HPL tersebut disiasati dengan menggantinya menjadi istilah “*strata title*”.³⁸

Sementara itu istilah *strata title* tersebut tidak ada di dalam perundang-undangan. Ambiguitas ini jelas akan mengakibatkan berbagai persoalan perlindungan hukum bagi konsumen properti, khususnya terkait kekuatan hukum dari sertifikat gedung satuan rumah susun atau pun sertifikat hak milik yang pada akhirnya tidak berfungsi. Hal ini mengakibatkan

³⁷ Reja Hidayat, *Bom Waktu Kasus apartemen Di Jakarta: HGB Di Atas Tanah Negara*, Diakses melalui tirto.id, Pada 14 Januari 2019.

³⁸ *Loc, cit.* Strata Title adalah hak milik atas satuan rumah susun atau merupakan hak kepemilikan bersama atas sebuah kompleks bangunan yang terdiri dari hak eksekutif atas ruang pribadi dan hak bersama atas ruang publik. Lihat juga: rumah.com, *Apa Itu Strata Title?*, Diakses pada 12 Januari 2019.

dilematika baru, yaitu menurunnya harga jual dari properti yang telah dibeli dengan harga mahal di atas tanah HPL. Selanjutnya persoalan terkait perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan semakin menjadi rumit dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah.

Hal tersebut dikarenakan di dalam Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah menyatakan dengan tegas bahwa “masa sewa barang milik negara atau daerah selama lima tahun dan dapat diperpanjang”. Adapun alan dapat diperpanjangnya barang milik negara atau daerah diatur pada Pasal 29 ayat (3) Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah yang menyatakan bahwa:

Jangka waktu sewa barang milik negara/daerah sebagaimana dimaksudkan ayat (2) Pasal 29 dapat lebih dari lima tahun, dalam hal barang milik negara/daerah digunakan untuk:

1. Kerjasama di bidang infrastruktur;
2. Kegiatan yang membutuhkan waktu lebih dari lima tahun; dan
3. Ditentukan lain oleh undang-undang.

Ketentuan perihal masa sewa barang milik negara/daerah tersebut pada perkembangannya juga berimbas pada pemilik HGB di atas tanah HPL. Pada dasarnya ketentuan Pasal 29 Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah telah berseberangan dengan ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria, yang dimana Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa HGB dapat berlaku selama tiga puluh tahun dan diperpanjang kembali selama dua puluh tahun. Sehingga jelas telah terdapat dissinkronisasi antara Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria dengan Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah.

Disinkronisasi ini dapat dilihat pada konsideran dan dasar hukum dari Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah tidak memuat Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang

Ketentuan Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. Sehingga konsep barang milik negara atau daerah berupa tanah HPL bertentangan dengan konsep tanah HPL pada Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah. telah mengakibatkan terlanggarnya amanat dari Pasal 28D ayat (1) Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga jelas persoalan ini juga melanggar Sila Pertama, Kedua, dan Kelima dari Pancasila. Pada kasus di atas terlihat bahwa telah terjadi disharmonis antara *das sollen* dan *das sein*.

Pandangan di atas menunjukkan dengan jelas bahwa Pasal 29 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah telah berseberangan dengan Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomer 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah dalam hal konsep masa berlaku HGB. Hal ini jelas telah mengakibatkan terlanggarnya amanat dari Pasal 28D ayat (1) Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga jelas persoalan ini juga melanggar Sila Pertama, Kedua, dan Kelima dari Pancasila. Pada kasus di atas terlihat bahwa telah terjadi disharmonis antara *das sollen* dan *das sein*. Sehingga hukum tidak lagi mampu mewujudkan tugasnya yang tidak lain adalah mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan keteraturan di dalam masyarakat Indonesia.

Hal ini dapat terlihat dari pernyataan masyarakat terdampak dari ketentuan lama penggunaan HGB di atas tanah HPL sebagaimana termaktub di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014. Menurut Endry selaku pemilik HGB di atas HPL yang bertempat di Jl. Burjamhal Blok A No. 26, Medan, dengan adanya Pasal 29 ayat (3) Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan/atau Daerah jelas telah mengakibatkan ketidak pastian hukum dan ketidakadilan hukum bagi dirinya yang mana Endri mengaku bahwa selama ini HGB di atas HPL telah dengan baik di atur dalam UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996, adanya Pasal 29 ayat (3) Nomer 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik

Negara dan/atau Daerah telah bertentangan dan tidak sesuai dengan lama HGB di atas HPL, hal ini mengakibatkan kerugian terutama secara ekonomis.³⁹

Sementara menurut Dendy Herrumrty selaku Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan Kota Medan, bahwa Pasal 29 PP Nomor 27 Tahun 2014 menurutnya tidak terdapat suatu pelanggaran, hal ini dikarenakan Peraturan Pemerintah tersebut ditujukan agar tidak terjadi over kapasitas penggunaan HGB di atas HPL sehingga penggunaan HGB di atas HPL yang ada dapat ditujukan untuk kepentingan sosial yang lebih luas bagi masyarakat sehingga akan mampu terwujud suatu keadilan sosial.⁴⁰

Pendapat dari Dendy tersebut jelas tidak benar, jika melihat proses pengajuan hingga penerbitan HGB di atas HPL yang ada di Kota Medan, terlihat jelas bahwa ketentuan terkait lama HGB di atas tanah HPL yang digunakan adalah berpijak pada Pasal 35 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok Agraria yang dengan jelas menyatakan bahwa lama izin HGB di atas tanah HPL hanya selama 30 tahun yang kemudian hanya dapat diperpanjang selama 20 tahun ketika pemerintah menyetujui hal tersebut, sehingga setelah 50 tahun HGB tidak dapat diperpanjang dan secara otomatis HGB yang dimiliki oleh kebanyakan pemilik properti di atas tanah HPL juga tidak dapat diperpanjang setelah HGB dinyatakan tidak dapat diperpanjang kembali. Setelah lahirnya Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014, ketentuan itu dikesampingkan oleh pemerintah Medan, Hal ini jelas tidak benar. Mengingat seharusnya pemerintah Medan juga harus menerapkan asas non-retro aktif, artinya bahwa terkait lama HGB di atas HPL tidak bisa menggunakan penetapan hukum yang baru melainkan harus berpijak pada ketentuan hukum yang disepakati ketika penerbitan HGB di atas HPL.

2. Kelemahan-Kelemahan Dalam Pelaksanaan Perpanjangan HGB Di Atas Tanah HPL Saat Ini

a. Kelemahan Dari Aspek Peraturan Hukum

Pada Perkembangannya ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 telah jauh dari amanat UUPA, UUD NRI 1945, dan Pancasila. Terkait pengaturan lama waktu HGB di atas HPL, ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP

³⁹ Endry, Wawancara pribadi dengan pihak pemilik HGB pada 12 Juni 2020.

⁴⁰Dendy Herrumrty, Wawancara pribadi dengan Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan Kota Medan pada 14 Juni 2020.

No. 27 Tahun 2014 lebih menunjukkan asas Domein Verklaring dimana penggunaan tanah lebih mengutamakan kepentingan pemerintah semata dengan mengenyampingkan kepentingan dan keadilan bagi masyarakat, hal ini terlihat dengan digunakannya ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 dengan mengenyampingkan ketentuan UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996 sebelum ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 lahir, hal ini jelas menentang Pasal 28I UUD NRI Tahun 1945 yang mengamantkan bahwa tidak adanya penerapan hukum yang berlaku secara surut kepada setiap golongan masyarakat, artinya ketetapan yang digunakan adalah ketetapan disaat izin HGB di atas HPL itu diterbitkan bukan peraturan yang baru keluar, kemudian secara hierarkis persoalan disharmonisasi dalam politik hukum pengaturan HGB di atas HPL juga terjadi sebagai bentuk penyimpangan amanat Pancasila sebagai norma fundamental negara atau *staatsfundamentalnorm* dan amanat UUD NRI Tahun 1945 sebagai aturan dasar negara atau *staatsgrundgesetz*, serta amanat UUPA sebagai *formell gesetz* oleh adanya Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 merupakan Peraturan pelaksana dan peraturan otonom atau *verordnung en autonome satzung*.

b. Kelemahan Dari Aspek Pelaksanaan Hukum

Pada dasarnya sistem birokrasi pelaksanaan hukum di negara Indonesia merupakan sistem birokrasi yang normatif, dimana pelaksanaan hukum hanya dilandasi oleh pelaksanaan ketetapan tekstual peraturan hukum. Ketika suatu peraturan hukum cacat maka imbasnya yaitu akan terdapat pelaksanaan hukum yang cacat pula. Dalam hal pengaturan HGB di atas HPL jelas bahwa peraturan yang ada saling tumpang tindih dan mengakibatkan ketidak pastian hukum dan ketidakadilan hukum. Hal ini semakin bertambah rumit dengan adanya berbagai macam persoalan penegakan hukum di Indonesia.

c. Kelemahan Kultur Hukum Masyarakat

Kelemahan kultur masyarakat pada dasarnya akibat dari faktor informasi pengaturan HGB di atas HPL yang cukup kepada masyarakat. Sebagian besar masyarakat tidak memahami bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara mutlak dapat dimiliki, negara dapat sewaktu-waktu mengambil alih tanah milik masyarakat guna mewujudkan

pembangunan negara yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum. Hal ini semakin menjadi bertambah parah dikarenakan pemerintah sendiri belum secara efektif mensosialisasi akan hal tersebut. Selain itu tidak adanya informasi yang cukup terkait proses yang benar dan adila serta transparansi terkait penentuan lama HGB di atas HPL juga mengakibatkan birokrasi pengaturan HGB di atas HPL dapat dilakukan secara semena-mena oleh penguasa, hal ini juga diakibatkan dengan tidak adanya pembatasan kekuasaan terkait pengaturan lama HGB di atas HPL.

3. Rkonstruksi Pelsaksanaan Perpanjangan HGB Di Atas Tanah HPL Yang Berbasis Nilai Kemanfaatan Dan Keadilan Bermartabat

Adapun rekonstruksi hukum yang perlu dilakukan ialah rekonstruksi pada ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 yang menjadi berbunyi “Lama pemberlakuan HGB di atas Tanah HPL sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu selama 30 tahun yang hanya dapat diperpanjang selama 20 tahun dengan syarat bahwa pemerintah menyetujui hal tersebut, sehingga setelah 50 tahun HGB tidak dapat diperpanjang dan secara otomatis HGB yang dimiliki oleh kebanyakan pemilik properti di atas tanah HPL juga tidak dapat diperpanjang setelah HGB dinyatakan tidak dapat diperpanjang kembali”.

F. SIMPULAN

1. Ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 telah mengakibatkan ketidakadilan bagi pemegang HGB di atas tanah HPL. Hal ini dikarenakan lama waktu pemberlakuan HGB di atas tanah HPL sebagaimana dimaksud Pasal 29 ayat (3) No. 27 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 35 UUPA yang mengakibatkan ketidak pastian dan ketidak adilan hukum bagi pemegang HGB di atas tanah HPL.
2. Adapun kelemahan-kelemahan dalam Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 yaitu kelemahan dari aspek pereturan yaitu berupa disharmonisasi Pasal 29 ayat (3) Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 dengan Pasal 35 UUPA serta Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, sehingga mengakibatkan juga disharmonisasi antara Pasal 29 ayat (3) Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 dengan UUD NRI Tahun 1945 serta Pancasila. Kelemahan dari aspek sosiologis yaitu adanya paradigma corong undang-undang oleh birokrat pelaksana ketentuan terkait Pasal

29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 sehingga mengakibatkan ketidakadilan juga bagi masyarakat, pada aspek kultur masyarakat kelemahan berupa tidak cukupnya informasi terkait adanya dualisme penetapan jangka waktu HGB di atas tanah HPL, sehingga membuat masyarakat semakin tidak memiliki perlindungan hukum yang adil.

3. Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi pada ketentuan Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 yang menjadi berbunyi “Lama pemberlakuan HGB di atas Tanah HPL sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu selama 30 tahun yang hanya dapat diperpanjang selama 20 tahun dengan syarat bahwa pemerintah menyetujui hal tersebut, sehingga setelah 50 tahun HGB tidak dapat diperpanjang dan secara otomatis HGB yang dimiliki oleh kebanyakan pemilik properti di atas tanah HPL juga tidak dapat diperpanjang setelah HGB dinyatakan tidak dapat diperpanjang kembali”.

G. SARAN

1. Perlu adanya sinkronisasi antara Pasal 29 ayat (3) PP No. 27 Tahun 2014 dengan Pasal 35 UUPA terkait lama pemberlakuan HGB di atas tanah HPL;
2. Perlu adanya persamaan konsep antara politik hukum pertanahan dengan politik hukum pengelolaan aset negara/daerah; dan
3. Perlu adanya pengawasan birokrasi terkait pelaksanaan HGB di atas tanah HPL agar tidak terjadi praktek KKN yang mampu merugikan pemegang HGB.