



## Analisis Hukum Kendala Perpanjangan HGB di atas Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Kota Semarang

Putri Sekarini<sup>1\*</sup>, Suhadi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia, [putrisekarini02@students.unnes.ac.id](mailto:putrisekarini02@students.unnes.ac.id)

<sup>2</sup>Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia, [suhadi@mail.unnes.ac.id](mailto:suhadi@mail.unnes.ac.id)

\*Corresponding Author: [putrisekarini@students.unnes.ac.id](mailto:putrisekarini@students.unnes.ac.id)<sup>1</sup>

**Abstract:** *This study aims to determine and analyze the legal reasons and administrative constraints that cause the Building Use Rights (HGB) on the Management Rights land cannot be extended. The research method used is qualitative with an empirical legal approach, namely data is analyzed descriptively-qualitatively based on legal facts in the field and laws and regulations referring to PP Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Apartment Units, and Land Registration. The researcher's findings indicate that HGB standing on the Management Rights land cannot be extended automatically but must go through the approval of the Management Rights holder and there are several main obstacles faced by HGB holders, namely the ambiguity regarding the legal status of their land, resulting in administrative obstacles causing legal uncertainty in the extension of HGB on the Management Rights.*

**Keywords:** *Building Use Rights, Management Rights, extension constraints.*

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis alasan hukum serta kendala administratif yang menyebabkan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan tidak dapat diperpanjang. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris, yaitu data dianalisis secara deskriptif-kualitatif berdasarkan fakta hukum di lapangan dan peraturan perundang-undangan yang mengacu pada PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. Hasil temuan peneliti menunjukkan bahwa HGB yang berdiri di atas tanah Hak Pengelolaan tidak dapat diperpanjang secara otomatis tetapi harus melalui persetujuan pemegang Hak Pengelolaan dan adanya beberapa kendala utama yang dihadapi pemegang HGB yaitu ketidakjelasan terkait status hukum tanahnya sehingga mengakibatkan hambatan administratif menjadikan timbul ketidakpastian hukum dalam perpanjangan HGB di atas Hak Pengelolaan.

**Kata Kunci:** Hak Guna Bangunan, Hak Pengelolaan, kendala perpanjangan.

## PENDAHULUAN

Semua tanah di wilayah Negara Republik Indonesia dianggap sebagai tanah negara, yang berarti bahwa tanah tersebut dimiliki dan dikuasai oleh negara. Menurut Pasal 2 ayat (1) UUPA, bumi, air, dan ruang angkasa bersama dengan kekayaan alamnya berada di bawah kekuasaan tertinggi Negara, yang bertindak sebagai perwakilan dari kekuasaan seluruh rakyat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (Suhadi dan Wahanisa, 2011). Namun, negara tidak serta merta harus bertanggung jawab sepenuhnya atas masalah pertanahan Indonesia. Dalam kasus ini, negara berfungsi sebagai pemerintah pusat. Menurut Pasal 2 Ayat 4 UUPA, hak menguasai negara dapat diberikan kepada pihak lain, seperti daerah, masyarakat hukum adat, atau daerah swatantra, untuk melaksanakannya (Pemerintah Republik Indonesia, 2004). Dari sebagian kecil pelimpahan kewenangan negara tersebut, munculnya suatu Hak Pengelolaan.

Hak Pengelolaan tidak diatur dalam UUPA secara tegas melainkan tersirat dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA. Maria S.W. Sumardjono, menyatakan bahwa tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UUPA baik dalam diktum, batang tubuh, maupun penjelasannya (Maria S.W Sumardjono, 2007). Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 adalah yang pertama kali menggunakan istilah "Hak Pengelolaan". Peraturan tersebut menunjukkan bahwa hak pengelolaan ini berasal dari Peraturan Menteri, bukan dari Undang-Undang. Kebijakan Hak Pengelolaan tetap memiliki kekuatan hukum yang mengikat untuk diterapkan, meskipun hanya diatur oleh Peraturan Menteri. Pasal 1 ayat (3) PP Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa "Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya Sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya." (P. R. Indonesia, 2021).

Hak Pengelolaan atas tanah pada dasarnya merupakan pelimpahan sebagian dari hak penguasaan negara atas tanah kepada lembaga Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk mendukung pelaksanaan tugas, fungsi, atau kegiatan mereka. Selain itu, pemegang Hak Pengelolaan dapat memberikan sebagian hak penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut kepada pihak lain, atau bekerja sama dalam penggunaan dan pemanfaatannya dengan pihak lain melalui pemberian hak atas tanah tertentu, seperti Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021. Hak Guna Bangunan salah satu yang dapat diberikan hak atas tanah yang berada di bawah penguasaan Hak Pengelolaan (Hanim et al., 2025). Diberikannya suatu Hak Guna Bangunan sebab adanya kegiatan yang tempat berlangsungnya di atas bangunan tanah Hak Pengelolaan. Di Indonesia praktik kerjasama terkait pengelolaan tanah Hak Pengelolaan yang di atasnya terbit suatu Hak Guna Bangunan, salah satunya adalah yang terjadi di Komplek Pertokoan Simpang Lima.

Komplek Pertokoan Simpang Lima, sebagai salah satu pusat niaga tertua di wilayah Semarang dikenal sebagai gedung pertama di Semarang yang memiliki fasilitas eskalator. Komplek tersebut juga sering disebut kawasan eks-Super Ekonomi. Komplek ini terletak di sebelah timur lapangan Pancasila Simpang Lima dan berseberangan dengan Plasa Simpang Lima yang selesai dibangun pada tahun 1977. Terdiri dari dua lantai dengan 96 unit ruko, dimana di dalamnya menyediakan ruang bagi berbagai jenis usaha ritel dan perkantoran.

Sebagai gambaran historis, pada tahun 1976 CV Bambu mengajukan surat permohonan memperoleh tanah kepada Walikota Semarang. Pada tanggal 1 April 1976, diperoleh kesepakatan yang dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis antara Pemerintah Daerah Kota Semarang selaku pihak kesatu dengan pihak kedua, yaitu CV Bambu. Sebagai imbalan daripada penyerahan tanah tersebut, CV Bambu diharuskan membangun sebuah gedung pertemuan yang nantinya akan dimanfaatkan untuk kepentingan pihak kesatu. Perjanjian tersebut merupakan perjanjian di bawah tangan yang bernama Surat Perjanjian Kerjasama dengan nomor Sek.1/20/5/Um'76. Pada saat itu, Hadijanto, Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang, mewakili pemerintah daerah kota Semarang sebagai pihak kesatu. CV

Bambu, yang berbasis di Yogyakarta, diwakili oleh Bambang Widitomo, yang saat itu menjabat sebagai direktur CV Bambu. Selain kedua pihak, ada pihak ketiga, yaitu penghuni atau pemilik ruko di kompleks pertokoan Simpang Lima.

Perjanjian nomor: Sek.1/20/5/Um'76 tersebut menyatakan bahwa CV Bambu akan membangun sebuah bangunan supermarket dua lantai seluas  $\pm 10.250$  m<sup>2</sup> (sepuluh ribu dua ratus lima puluh meter persegi), sebuah gedung pertemuan seluas 8.800 m<sup>2</sup> (delapan ribu delapan ratus meter persegi), dan fasilitas penunjang lain yang diperlukan. Dalam Pasal 3 perjanjian tersebut disebutkan terkait jangka waktu penyelesaian pembangunan, yaitu 24 bulan untuk bangunan supermarket dan 12 bulan untuk bangunan gedung pertemuan terhitung setelah tanggal ditandatanganinya perjanjian tersebut. Dalam perjanjian tersebut diketahui bahwa pasal 5 ayat (1) dan (2) menyatakan pihak kedua diberikan hak untuk menjual, mengalihkan, atau menyerahkan unit vak/toko/tempat pendasaran kepada pihak ketiga dalam jangka waktu selama 5 (lima) tahun sejak penyelesaian pembangunan. Sehingga CV Bambu memang diberikan hak untuk mengelola dan menjual unit pertokoan kepada pihak ketiga tetapi hanya dalam jangka waktu terbatas selama 5 tahun. Namun, dalam surat perjanjian tersebut tidak terdapat klausul yang menyatakan terkait berakhirnya perjanjian tersebut atau tidak adanya klausul perpanjangan dan pembaharuan hak. Selain itu juga terdapat surat persetujuan DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor: 17/Kep/DPRD/'76 tertanggal 22 November 1976. Dalam surat tersebut diputuskan bahwa telah disetujuinya pembangunan sebuah gedung pusat perbelanjaan oleh CV Bambu dari Yogyakarta di tanah bekas lapangan *volleyball* yang terletak di sebelah timur lapangan Pancasila, sehingga bertalian dari Pembangunan tersebut diharuskan bagi CV Bambu untuk memberikan kompensasi kepada Pemda Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang berupa sebuah gedung serbaguna yang dibangun di atas tanah bekas taman di sebelah timur lapangan Pancasila.

Problematisa yang terjadi dalam kasus ini ketika HGB tidak dapat diperpanjang setelah beberapa tahun penggunaannya. Seperti yang terjadi pada warga penghuni ruko (pihak ketiga) di komplek pertokoan tersebut. Stanislaus Purwanto Suryawidjaja, mantan ketua umum P4SS (Persatuan Pengusaha Pusat Pertokoan Simpang Lima Semarang), menyampaikan bahwa pihaknya tidak bisa melakukan perpanjangan SHGB miliknya di tahun 2019. Para penghuni ruko pada awalnya mendapatkan SHGB tersebut melalui transaksi jual-beli dengan CV Bambu. Diketahui bahwa CV Bambu tidak pernah melakukan sertifikasi HGB atas nama CV Bambu itu sendiri, sehingga SHGB yang dimiliki oleh pihak ketiga langsung terbit atas nama pemilik masing-masing ruko.

Pihak ketiga dalam hal ini para pemilik asset property di Komplek Pertokoan Simpang Lima, kemudian berkonsultasi SHGB mereka yang tidak dapat diperpanjang kepada Kantor Pertanahan Kota Semarang. Saat itu SHGB yang dimiliki oleh pihak ketiga dinyatakan sebagai SHGB Murni oleh Kantah sehingga diperbolehkan untuk mengajukan berkas permohonan perpanjangan sertifikat tersebut. Namun, pihak ketiga terhambat karena pihak kantor Kelurahan Pleburan tidak bersedia melegalisir berkas-berkas permohonan perpanjangan sertifikat tersebut dan tidak bersedia menerbitkan surat keterangan tidak sengketa serta surat keterangan penguasaan tanah negara. Para pemilik/pemegang SHGB tersebut mengklaim bahwa HGB yang mereka miliki adalah HGB murni sehingga seharusnya masih bisa dilakukan perpanjangan.

Perjanjian antara Pemerintah Daerah Kota Semarang sebagai pemegang Hak Pengelolaan dengan pihak ketiga tidak mengatur posisi pemegang HGB di atas Hak Pengelolaan setelah masa berlaku HGB berakhir. Kondisi ini tentu menimbulkan masalah, karena para pihak sudah terikat dengan hak dan kewajiban sesuai dengan perjanjian yang berlaku untuk jangka waktu yang panjang. Selain itu, pihak ketiga dan kemungkinan pihak lain sebagai pemegang HGB tersebut telah melakukan investasi untuk membeli bangunan dan fasilitas lainnya serta menguasai tanah dan bangunan secara masif. Tanpa adanya kejelasan atau kepastian hukum

atas pemberian hak tentu menjadikan masalah perlindungan hukum bagi pemegang HGB di atas tanah Hak Pengelolaan.

Sebagai landasan akademik, penulisan ini merujuk pada beberapa studi sebelumnya yang turut mengkaji topik pembahasan yang sama, yaitu artikel dengan judul “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Peralihan di Atas Tanah Hak Pengelolaan yang Tidak Diperpanjang Setelah Jangka Waktu Berakhir” dengan penulis Marcellita Diki Al’Indi dan Tamsil Rahman (Al’indi & Rahman, 2017). Dalam penelitian tersebut membahas mengenai pengaturan hak dan kewajiban antara pemegang HGB peralihan dengan pemegang Hak Pengelolaan setelah masa berlaku berakhir, serta upaya hukum pemegang HGB Peralihan. Selain itu, terdapat penelitian dengan judul “Kedudukan Hukum Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan yang Telah Berakhir Perjanjian Pemanfaatannya” yang ditulis oleh Ahmad Suhail, Farida Patitingi, dan Sri Susyanti (Suhail et al., 2023). Pada penelitian tersebut membahas mengenai kedudukan hukum HGB di atas HPL yang telah berakhir, serta implikasi hukum bagi pemilik hak terkait dalam hal ini adalah pemilik kios. Terakhir, yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini yaitu penelitian berjudul “Analisis Yuridis terhadap Dualisme Kepemilikan Hak Guna Bangunan diatas Hak Pengelolaan sebagai Aset Pemerintah Kota Medan (Sengketa Tanah di Kecamatan Medan Petisah)” yang ditulis oleh Abd. Harris, Faradila Yulistari Sitepu, dan Syarif Lisa (Harris et al., 2021). Penelitian tersebut membahas terkait dualisme kepemilikan antara HGB dan HPL di atas tanah aset Pemko Medan serta dampak hukum dan sosialnya bagi masyarakat. Dengan demikian, terdapat perbedaan pada pembahasan yaitu penelitian ini menggunakan pendekatan kasus kendala perpanjangan HGB di atas tanah Hak Pengelolaan di Komplek Pertokoan Simpang Lima Semarang, yang berfokus pada pembahasan mengenai ketentuan hukum terkait HGB di atas Hak Pengelolaan dan kendala – kendala yang dihadapi pemegang HGB dalam melakukan perpanjangan SHGB tersebut.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka penelitian ini merumuskan dua pokok permasalahan utama, yakni 1) Mengapa Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan tidak dapat diperpanjang? dan 2) Kendala hukum apa saja yang dihadapi dalam proses perpanjangan HGB di atas tanah Hak Pengelolaan Pemkot Semarang?. Kajian ini juga bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis alasan hukum serta kendala administratif yang menyebabkan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan tidak dapat diperpanjang, serta mengidentifikasi dan menganalisis kendala-kendala hukum yang dihadapi dalam proses perpanjangan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan milik Pemerintah Kota Semarang.

## **METODE**

Pada penulisan artikel ini, penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode pendekatan yuridis empiris. Dalam penelitian yuridis, hukum dipandang sebagai norma atau aturan yang wajib dipatuhi (*das sollen*), dimana pendekatan ini menitikberatkan pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (Soemitro, 1990). Sementara itu, penelitian empiris tidak hanya memandang hukum sebagai sekumpulan aturan normatif, tetapi juga sebagai manifestasi perilaku sosial masyarakat yang berkembang dan membentuk pola dalam kehidupan sehari-hari. Metode penelitian yuridis empiris mendasarkan analisisnya pada kenyataan yang ada di masyarakat kemudian dihubungkan dengan norma hukum. Data dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan menguraikan fakta hukum yang ditemukan di lapangan, kemudian dibandingkan dengan norma hukum yang berlaku. Dalam penulisan ini, sumber data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait dan sumber data sekunder diperoleh dari studi pustaka yang mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan literatur ilmiah.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Hak Pengelolaan Tidak Dapat Diperpanjang

Ketentuan mengenai hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA), yang dalam Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa berdasarkan hak menguasai negara, terdapat berbagai macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dimiliki oleh perorangan maupun badan hukum secara sendiri atau bersama-sama. Ada berbagai macam hak atas tanah yang dapat didirikan dengan memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan yang mengatur peruntukan tanah yang bersangkutan. Hal tersebut guna mengayomi serta melindungi hak masyarakat dalam melakukan kegiatan-kegiatan yang melibatkan suatu tanah. Salah satu hak yang diatur ketentuannya dalam UUPA, yaitu Hak Guna Bangunan (HGB).

Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan suatu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan – bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan diberikan jangka waktu umumnya paling lama 30 tahun (Alviola & Silviana, 2023). Adapun subjek hukum yang dapat memiliki hak atas tanah berupa HGB, yaitu Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI) dan Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 36 PP Nomor 18 Tahun 2021, tanah yang dapat diberikan HGB, yaitu tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik. Permohonan untuk memperoleh status Hak Guna Bangunan (HGB) dapat diajukan atas tanah negara, tanah dengan Hak Pengelolaan, maupun tanah Hak Milik. Mekanisme pemberian HGB terhadap ketiga jenis tanah tersebut memiliki prosedur yang berbeda. Untuk HGB yang berdiri di atas tanah negara, hak diberikan melalui keputusan resmi yang ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang diberi kewenangan. Sementara itu, HGB di atas tanah Hak Pengelolaan diberikan berdasarkan keputusan Menteri atau pejabat yang berwenang setelah menerima usulan dari pemegang Hak Pengelolaan, kemudian hak tersebut wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan guna memperoleh pengakuan hukum yang sah.

Terkait durasi HGB yang berdiri di atas tanah negara maupun tanah dengan Hak Pengelolaan, Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2021 menetapkan batas maksimal selama 30 (tiga puluh) tahun. Selanjutnya, HGB tersebut dapat diperpanjang dengan jangka waktu tambahan maksimal 20 (dua puluh) tahun, serta dapat diperbarui lagi untuk jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) tahun. Berdasarkan ketentuan tersebut, secara keseluruhan, HGB dapat dimiliki selama paling lama 80 (delapan puluh) tahun, yang merupakan akumulasi dari satu kali perpanjangan dan satu kali pembaruan hak (P. R. Indonesia, 2021).

Hak Pengelolaan sejatinya merupakan hak menguasai dari negara atas tanah yang dikuasakan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Pihak – pihak yang dapat menjadi subjek atau pemegang Hak Pengelolaan yaitu terbatas pada badan hukum pemerintah baik yang bergerak dalam pelayanan publik atau yang bergerak dalam bidang komersial (Santoso, 2012). Tanah yang berada dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan dapat digunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugas, kewenangan, atau kegiatan usaha yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, pemegang Hak Pengelolaan tidak dapat secara langsung menjual atau menyewakan tanah tersebut melainkan dapat memberikan izin atas pemanfaatan tanah tersebut oleh pihak lain melalui mekanisme perjanjian atau kerja sama sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Harahap & Syah, 2021).

Hak Guna Bangunan (HGB) yang diterbitkan di atas tanah dengan status Hak Pengelolaan (HPL) bersifat sementara dan terbatas, karena secara hukum Hak Pengelolaan tetap melekat pada pemegangnya, yaitu pemerintah atau badan usaha milik negara/daerah. Dalam konteks Perjanjian *Build Operate Transfer* (BOT), perusahaan swasta diberikan hak untuk membangun dan mengoperasikan bangunan di atas tanah HPL dalam jangka waktu tertentu, namun hak tersebut tidak berarti mengalihkan kepemilikan tanah secara permanen. Sebagai tambahan, definisi Bangun Guna Serah (BGS) sebagaimana tercantum dalam Pasal 1

ayat (35) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah menyatakan bahwa “Bangun Guna Serah yang selanjutnya disingkat BGS adalah Pemanfaatan Barang Milik Daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.”(Menteri Dalam Negeri, 2024). Oleh karena itu, HGB yang diterbitkan di atas tanah HPL tidak dapat diperpanjang secara otomatis setelah masa berlakunya habis, karena prinsip dasar HPL mengharuskan bangunan dan fasilitas yang dibuat selama masa perjanjian harus dikembalikan kepada pemegang HPL setelah jangka waktu selesai. Keterbatasan perpanjangan HGB di atas tanah HPL merupakan konsekuensi hukum dari sifat Hak Pengelolaan yang tidak dapat dilepaskan atau dialihkan secara permanen tanpa prosedur pelepasan hak yang sah.

Hak Guna Bangunan (HGB) yang diberikan di atas Hak Pengelolaan (HPL) merupakan hak turunan yang tidak berdiri sendiri karena bergantung pada izin dan pengelolaan tanah oleh pemegang HPL. Berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pertanahan, HGB tersebut hanya dapat berlaku selama masa izin yang diberikan oleh pemegang HPL dan tidak memiliki masa berlaku yang independen. Oleh karena itu, setelah jangka waktu HGB berakhir, perpanjangan hak tersebut tidak dapat dilakukan secara otomatis tanpa persetujuan dan perjanjian baru dengan pemegang HPL. Dalam peraturan tersebut diatur mengenai ketentuan setiap perpanjangan atau pembaruan hak atas tanah harus melalui mekanisme persetujuan tertulis dari pemegang HPL sebagai pihak yang berwenang mengelola dan mengatur penggunaan tanah negara. Selain itu, masa berlaku HGB sangat bergantung pada masa berlaku HPL itu sendiri, sehingga apabila HPL tidak diperpanjang atau dicabut, maka HGB yang berada di atasnya juga tidak dapat diperpanjang karena kehilangan dasar hukumnya (Ananda et al., 2022). Ketentuan ini bertujuan untuk menjaga agar pengelolaan tanah negara tetap sesuai dengan kebijakan pemerintah dan kepentingan nasional atau daerah. Dengan demikian, HGB di atas HPL tidak bisa diperpanjang tanpa persetujuan pemegang HPL, karena hak tersebut bersifat derivatif dan bergantung penuh pada izin dari pemegang hak pengelolaan serta menghindari potensi munculnya sengketa di masa depan (Alita Prahastiwi et al., 2020).

### **Kendala Hukum Yang Dihadapi Dalam Proses Perpanjangan HGB di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pemkot Semarang**

Proses perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) pada Komplek Pertokoan Simpang Lima Semarang menghadirkan berbagai kendala yang bersifat substantif maupun administratif. Permasalahan ini bermula dari perjanjian antara Pemerintah Daerah Kota Semarang dengan CV Bambu pada tahun 1976, yang memberikan hak kepada CV Bambu untuk mengelola dan menjual unit pertokoan kepada pihak ketiga selama jangka waktu lima tahun tanpa memuat klausul mengenai batas akhir perjanjian, mekanisme perpanjangan, maupun pembaruan hak. Ketidakjelasan ini menjadi akar permasalahan utama yang kemudian berdampak pada proses perpanjangan HGB para pemilik ruko di kompleks tersebut.

Salah satu kendala mendasar adalah status hukum tanah yang menjadi objek HGB berada di atas Hak Pengelolaan milik Pemerintah Daerah. Tidak adanya pengaturan tegas mengenai kedudukan dan hak pemegang HGB setelah masa berlakunya habis, menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini diperparah oleh fakta bahwa CV Bambu tidak pernah melakukan sertifikasi HGB atas namanya sendiri, sehingga sertifikat HGB langsung diterbitkan kepada pemilik ruko atas nama pemilik ruko tersebut yang melakukan transaksi jual beli dengan CV Bambu. Kondisi tersebut tentu membuka ruang bagi munculnya konflik administratif dan

legalitas dalam proses perpanjangan sertifikat. Ketidakjelasan status hukum ini berakibat langsung pada pemilik ruko (pihak ketiga) yang pada awalnya memperoleh SHGB melalui transaksi jual beli dengan CV Bambu.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pemilik sekaligus mantan ketua umum Persatuan Pengusaha Pusat Pertokoan Simpang Lima Semarang (P4SS), Stanislaus Purwanto Suryawidjaja, pihaknya dan para pemilik lain tidak dapat melakukan perpanjangan SHGB pada tahun 2019. Meskipun pihaknya dan Kantor Pertanahan Kota Semarang menganggap SHGB yang dimiliki sebagai SHGB murni dan layak diperpanjang, proses tersebut terhambat oleh hambatan administratif dari kantor Kelurahan Pleburan yang menolak melegalisir dokumen permohonan serta tidak mengeluarkan surat keterangan tidak sengketa dan surat keterangan penguasaan tanah negara. Kondisi ini tentu mengindikasikan adanya disfungsi koordinasi antara instansi vertikal dan horizontal yang berdampak pada ketidakpastian hukum dan kesulitan prosedural di tingkat pelayanan publik. Selain itu bahwa secara normatif seharusnya SHGB murni tidak diterbitkan langsung di atas tanah yang berstatus HPL tanpa dilakukan peralihan hak yang jelas antara pemegang HPL dan pihak yang diberikan HGB (Supriyanto et al., 2024). Sistem administrasi pertanahan pada masa lalu terutama pada era 1970-an hingga 1980-an sering mengalami keterbatasan dalam pencatatan dan pengawasan status hak tanah. Hal ini bisa mengakibatkan penerbitan sertifikat SHGB yang secara formal terlihat “murni” namun secara fisik dan yuridis berada di atas tanah HPL. Ketidaksesuaian dokumen dan data lapangan, kurangnya validasi status hak asli, serta koordinasi yang lemah antara instansi terkait dapat memicu terbitnya sertifikat yang cacat secara legal. Selain itu, SHGB Nomor 311 yang diterbitkan oleh Kantor pertanahan tersebut juga tidak mencantumkan atau tidak jelas mencatat status tanah sebagai tanah negara atau HPL. Akibatnya, secara formal sertifikat tersebut tampak seperti SHGB murni, sehingga menimbulkan interpretasi keliru bahwa pemegang sertifikat memiliki hak penuh untuk memperpanjang dan mengelola tanah tersebut. Padahal secara hukum, status HPL tetap melekat dan perlu diselesaikan terlebih dahulu sebelum hak berikutnya dapat diberikan.

Selain permasalahan di atas, adanya banyak persepsi dari cara membaca isi perjanjian antara CV Bambu dengan Pemerintah Kota Semarang tertanggal 20 April 1976 tersebut. Pasal 2 ayat (1) Perjanjian Kerjasama tersebut terdapat frasa “Sebagai imbalan daripada penyerahan tanah...” inilah yang menjadi sumber perdebatan dan interpretasi ganda. Sebagian pihak menafsirkan kalimat tersebut sebagai bentuk tukar-menukar hak atau ruitslag, yaitu bahwa telah terjadi pengalihan hak atas tanah secara penuh dari Pemerintah kepada CV Bambu sebagai kompensasi atas pembangunan gedung public sehingga tidak ada kewajiban dari CV Bambu untuk mengembalikan kepada Pemkot Semarang dan tanah tempat berdirinya pertokoan dianggap telah menjadi milik sah CV Bambu. Namun, penafsiran ini bertentangan dengan ketentuan hukum positif yang berlaku mengenai tata cara pelepasan aset milik negara atau daerah. Dalam perspektif hukum agraria dan administrasi negara, pelepasan hak milik negara terhadap tanah tidak dapat dilakukan hanya melalui perjanjian bawah tangan, melainkan harus disertai dengan dokumen resmi berupa akta pelepasan hak (akte jual beli), persetujuan DPRD (jika barang milik daerah), serta diikuti dengan penghapusan pencatatan HPL di kantor pertanahan (Satrianingsih, 2018).

Dalam kasus ini, tidak ditemukan bukti formal bahwa HPL atas tanah tersebut pernah dihapus atau dialihkan ke CV Bambu. Oleh karena itu, argumen bahwa telah terjadi ruitslag lemah secara yuridis karena tidak didukung oleh perangkat hukum administratif yang lengkap dan sah. Sebaliknya, interpretasi yang lebih kuat secara hukum adalah bahwa Pasal 2 Perjanjian Kerja nomor: Sek.1/20/5/Um'76 mencerminkan bentuk kerja sama pemanfaatan tanah antara Pemerintah Kota Semarang dan CV Bambu. CV Bambu hanya diberikan hak pengelolaan dan pembangunan sementara, sementara status hukum tanah tetap berada dalam penguasaan Pemerintah Kota sebagai pemegang HPL. CV Bambu diberi hak untuk memanfaatkan tanah

tersebut, mendirikan bangunan pertokoan, serta menjual unit toko kepada pihak ketiga, namun hak tersebut bersifat terbatas pada jangka waktu tertentu. Bukti yang memperkuat interpretasi ini adalah Pasal 5 ayat (1) dan (2) perjanjian, yang secara tegas membatasi jangka waktu pengalihan hak unit pertokoan kepada pihak ketiga hanya selama lima tahun. Hal ini menegaskan bahwa Pemerintah Daerah tidak pernah bermaksud melepas hak pengelolaan tanah secara permanen.

Akibat dari ketidakjelasan frasa dalam Pasal 2 tersebut adalah kerancuan hukum mengenai status kepemilikan atas tanah dan bangunan yang berdiri di atasnya. Ketidakpastian ini merugikan pihak ketiga yang telah membeli unit pertokoan dan memegang SHGB, karena mereka tidak mendapatkan kepastian apakah tanah tempat bangunan mereka berdiri adalah hasil pelepasan hak (sehingga bisa diperpanjang) atau masih milik pemerintah (sehingga membutuhkan perpanjangan berdasarkan izin pengelola). Dalam praktiknya, ketidakkonsistenan ini tercermin dari fakta bahwa terdapat SHGB yang terbit tanpa mencantumkan bahwa tanahnya berada di atas HPL, sehingga muncul anggapan bahwa SHGB tersebut adalah “murni.” Padahal, jika hak dasar tanahnya adalah HPL, maka perpanjangan SHGB harus mengikuti ketentuan perizinan dari pemegang HPL, yaitu Pemerintah Kota Semarang.

Situasi ini semakin diperumit dengan tidak adanya klausul dalam perjanjian mengenai jangka waktu berakhirnya kerja sama, perpanjangan hak, atau prosedur setelah masa HGB habis. Akibatnya, para pemilik ruko tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk mengajukan perpanjangan HGB secara langsung ke Kantor Pertanahan tanpa keterlibatan Pemerintah Kota. Di sisi lain, Pemerintah Kota juga tidak memiliki mekanisme yang jelas untuk mengambil alih kembali aset yang telah dibangun oleh pihak ketiga. Ketimpangan ini menciptakan ruang abu-abu yang rentan terhadap konflik hukum dan kesewenangan birokrasi. Dengan demikian, ketidakjelasan redaksional dalam Pasal 2 perjanjian kerja tersebut telah menimbulkan dampak hukum yang signifikan, yaitu ambiguitas status hak atas tanah, ketidakpastian bagi pemegang SHGB, serta potensi sengketa antara warga pemilik unit pertokoan dengan Pemerintah Kota Semarang.

Permasalahan lain yang menambah kompleksitas adalah tindakan melawan hukum yang diduga dilakukan oleh pengembang, yaitu CV Bambu (berubah menjadi PT Bambu Sakti tahun 2010), yang tidak dapat memenuhi kewajibannya untuk memberikan sertifikat HGB kepada beberapa pemilik. Muncul anggapan adanya sengketa di kompleks pertokoan tersebut berakar dari permasalahan hukum terhadap salah satu pemilik ruko, yaitu Bapak Lie Ay Yen (Pemilik Mickey Morse) yang ada di lantai 2 dengan ruko seluas 1.584 m<sup>2</sup>, yang tidak berhasil memperoleh SHGB karena akta jual beli antara CV Bambu dengan dirinya hanya memuat objek bangunan tanpa mencantumkan objek tanah. Situasi ini menjadi salah satu pemicu munculnya persepsi sengketa yang meluas ke kompleks secara keseluruhan, walaupun secara substansi sengketa terbatas pada kasus-kasus tertentu. Persepsi tersebut menjadi alasan Pemerintah Kota Semarang untuk membatasi atau menahan proses perpanjangan SHGB bagi para pemilik lain. Persepsi ini dijadikan alasan oleh Pemerintah Kota untuk menahan perpanjangan SHGB, meskipun tidak diketahui apakah ada sengketa yuridis yang sah. Hal ini bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yaitu “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” (BAPPENAS RI, 1945).

Menurut informasi dari wawancara yang disampaikan kepada penulis, persepsi adanya sengketa yang dijadikan alasan penghentian proses perpanjangan SHGB tidak berdasar karena tidak pernah ada gugatan atau perkara hukum yang mengikat secara yuridis terhadap kompleks tersebut secara keseluruhan. Bahkan, dalam forum mediasi dan klarifikasi pada tahun 2017 di Balai Kota Semarang, telah diserahkan dokumen-dokumen hukum yang membuktikan bahwa tidak ada konflik kolektif, melainkan hanya kekeliruan administratif akibat pengembang yang

ingkar janji dalam beberapa kasus individual. Artinya, yang terjadi adalah kesalahpahaman administratif yang berkembang menjadi hambatan hukum struktural, padahal secara substansi tidak memenuhi unsur sengketa. Sayangnya, hingga kini belum ada tindak lanjut konkret untuk mengklarifikasi status hukum tanah dan melindungi hak pemilik dengan itikad baik. Sayangnya, hingga kini belum ada tindak lanjut konkret untuk mengklarifikasi status hukum tanah dan melindungi hak pemilik dengan itikad baik. Perjanjian Kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dengan CV Bambu mengenai pembangunan gedung pusat perbelanjaan pada dasarnya hanya mengikat kedua belah pihak. Pihak kesatu dalam hal ini Pemerintah Kota Semarang mempunyai kewajiban untuk menyediakan lahan dalam pembangunan, sedangkan pihak kedua yaitu CV Bambu mempunyai kewajiban untuk membangun, mengelola, dan menyerahkan kembali kepada pemilik tanah (Pemkot Semarang) setelah jangka waktu perjanjian tersebut berakhir.

## KESIMPULAN

Hasil kajian terhadap ketentuan hukum mengenai HGB di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) menunjukkan bahwa HGB yang berdiri di atas tanah HPL memiliki sifat hukum yang tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan hak derivatif yang bergantung pada keberadaan dan keberlakuan HPL itu sendiri. Oleh karena itu, HGB di atas tanah HPL tidak dapat diperpanjang secara otomatis ketika masa berlakunya berakhir, melainkan harus melalui mekanisme permohonan baru yang didasarkan pada persetujuan tertulis dari pemegang HPL. Dalam kasus ini permasalahan hukum timbul akibat ketidakjelasan dalam dokumen perjanjian awal yang tidak secara eksplisit mengatur jangka waktu kerja sama, status hak atas tanah, serta mekanisme perpanjangan atau pengalihan hak kepada pihak ketiga. Ketidakjelasan ini mengakibatkan terbitnya sertifikat HGB tanpa pencantuman status dasar tanah sebagai tanah HPL, sehingga menimbulkan kekeliruan dalam interpretasi hukum dan administrasi pertanahan.

Lebih lanjut, hambatan dalam proses perpanjangan HGB juga dipengaruhi oleh perbedaan persepsi mengenai keberadaan sengketa, yang secara faktual tidak didukung oleh putusan hukum yang sah. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang HGB yang beritikad baik, serta menyoroti pentingnya kesesuaian antara data yuridis, administratif, dan fisik dalam sistem pertanahan nasional. Dengan demikian, prinsip transparansi, kepastian hukum, dan tertib administrasi pertanahan yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 harus menjadi dasar perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

## REFERENSI

- Al'indi, M. D., & Rahman, T. (2017). Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Peralihan di Atas Tanah Hak Pengelolaan yang Tidak Diperpanjang Setelah Jangka Waktu Berakhir. *Art 1*, 4(1), 1–11.
- Alita Prahastiwi, D., Ngadino, N., & Hafidh Prasetyo, M. (2020). Perlindungan Hukum Pemegang Sertipikat Hak Guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Di Kota Tegal. *Notarius*, 13(1), 327–335. <https://doi.org/10.14710/nts.v13i1.30392>
- Alviola, B. K., & Silviana, A. (2023). Jangka Waktu HGB Di Atas HPL Pasca PP No 18 Tahun 2021. *Notarius*, 16(2), 764–775. <https://doi.org/10.14710/nts.v16i2.41477>
- Ananda, M. P. L. S., Budiarta, I. N. P., & Ujianti, N. M. P. (2022). PENYELESAIAN SENGKETA PENGUASAAN TANAH HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN LAHAN PEMERINTAH DAERAH. *Jurnal Konstruksi Hukum*, 3(2), 4.
- BAPPENAS RI. (1945). UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945. *Pemerintah Republik Indonesia, 1945*, 1–166.
- Hanim, I. G., Shanti, N. K. A. P., & Hutajulu, T. M. (2025). Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan. *JIHHP : Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora*

- Dan Politik*, 5(3), 2. <https://doi.org/https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3>
- Harahap, H. H., & Syah, D. (2021). Juridical Review of Building Rights Extension on Management Rights. *International Journal of Law Reconstruction*, 5(1), 116. <https://doi.org/10.26532/ijlr.v5i1.15580>
- Harris, A., Sitepu, F. Y., & Andriati, S. L. (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*, 6(2), 339–351. <https://doi.org/10.30596/delegalata.v6i2.5965>
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah, (2024).
- Indonesia, P. R. (2021). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, 086597*, 1–99.
- Maria S.W Sumardjono. (2007). *Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya* (Mimbar Huk). Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. *Undang-Undang No.5 Tahun 1960*, 1, 1–5.
- Santoso, U. (2012). Eksistensi Hak Pengelolaan Dalam Hukum Tanah Nasional. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 24(2), 275. <https://doi.org/10.22146/jmh.16130>
- Satrianingsih, N. N. P. dan A. A. N. W. (2018). Peralihan Hak Milik Atas Tanah Melalui Perjanjian Jual Beli Dibawah Tangan. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 7(7), 2–3.
- Soemitro, R. H. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia.
- Suhadi dan Wahanisa. (2011). Tinjauan Yuridis Normatif Berbagai Peraturan tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian di Indonesia. *Pandecta: Research Law Journal*, 6(1), 1. <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta/article/view/2325>
- Suhail, A., Patitingi, F., & Nur, S. S. (2023). KEDUDUKAN HUKUM HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN YANG TELAH BERAKHIR PERJANJIAN PEMANFAATANNYA. *Alauddin Law Development Journal*, 5(3), 512–523.
- Supriyanto, Budianto, A., & Santiago, F. (2024). Implementation of Building Use Rights in State Land Management by Developers. *Journal Indonesian Impression (JII)*, 3(12), 933–939. <https://doi.org/10.58344/jii.v3i12.5733>