

Artikel Penelitian

Implikasi Hak Guna Bangunan di Atas Hak Milik pada Jaminan Atas Utang dalam Undang-Undang Pokok Agraria

*Indrawan Yoswanda Saputra, Daniel Saputra Pakpahan, Diana R.W. Napitupulu**Fakultas Hukum, Prodi Magister Hukum, Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, Indonesia*

INFORMASI ARTIKEL

Diterima Redaksi: 11 Juli 2025
Revisi Akhir: 25 Juli 2025
Diterbitkan Online: 27 Agustus 2025

KATA KUNCI

Hak Guna Bangunan
Hak milik
UU Pokok Agraria

KORESPONDENSI

Phone: -
E-mail: yoswanda@gmail.com

A B S T R A K

Penelitian ini mengkaji implikasi hukum dari penggunaan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Milik sebagai jaminan utang, khususnya ketika HGB berakhir masa berlakunya atau tidak diperpanjang oleh pemilik tanah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis celah hukum yang timbul serta merumuskan kebijakan perlindungan hukum bagi kreditur dalam konteks tersebut. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiadaan mekanisme hukum yang menjamin perpanjangan HGB menyebabkan hilangnya kepastian hukum dan perlindungan bagi kreditur. Berdasarkan teori kepastian hukum (Gustav Radbruch) dan perlindungan hukum (Satjipto Rahardjo), ditemukan bahwa posisi hukum kreditur menjadi lemah ketika HGB berakhir tanpa adanya pengaturan normatif yang memadai. Penelitian ini merekomendasikan pembaruan regulasi mengenai jaminan atas HGB, penguatan klausul dalam perjanjian kredit, serta penyusunan kebijakan teknis yang menjamin keberlangsungan jaminan utang berbasis HGB di atas Hak Milik.

PENDAHULUAN

Bumi, tanah, dan air menjadi bagian milik negara yang dapat dikuasainya, negara menguasai setiap bagian yang ada dalam angkasa, negara mengola tanah, air, dan bumi untuk kebutuhan rakyat dan juga menjadi bagian organisasi kekuasaan rakyat. Hal ini diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria pasal 2 ayat (1) yang berbunyi:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”, Pada intinya menjelaskan bahwa negara memiliki sebuah kuasa atau menguasai atas tanah yang akan digunakan sebagai konsep untuk memakmurkan dan mensejahterakan rakyat semakmur-makmurnya, serta dengan menjunjung tinggi keadilan dan kejujuran dalam mengelola alam dan sumber daya alam yang ada dan tersedia. Pengertian dari penguasaan oleh negara tidak mengartikan bahwa negara memiliki tanah tersebut, karena dalam artian pada isi pasal 2 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria tidak mengartikan bahwa negara memiliki wewenang untuk memiliki. Sehingga dari penjelasan tersebut bahwa negara berperan dan bekerja untuk Melakukan penyelenggaraan dan pengaturan atas tanah sebagai penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan;

Menentukan hubungan antara hukum antara orang-orang dan tanah yang menjadi lahannya melakukan pengaturan untuk setiap perbuatan hukum atas tanah dengan hukum-hukum yang ada sebagai hubungan keduanya. Sebagai upaya untuk memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat, maka pemerintah akan mengambil tindakan membuat sebuah hukum dan aturan pada penggunaan tanah sehingga dapat digunakan oleh rakyat, seperti membuat sebuah surat pertanahan untuk perorangan dan badan hukum. Tujuannya untuk mendapatkan sebuah hak milik, hak pakai, dan hak guna bangunan. Undang-undang Pokok Agraria merupakan sebuah landasan untuk mengatur hukum terkait dengan tanah dan hak atas

tanah, sebagai yuridis, Undang-undang Pokok Agraria tertulis mengenai sebuah hukum untuk menjelaskan bagaimana negara berwenang memberikan sebuah tanah kepada pihak tertentu yaitu badan penguasa sebagai tanah lahan untuk mengelola tanah tersebut. Untuk mendapatkan sebuah pengertian pada pengelolaan itu sendiri dalam Undang-undang Nomor 20 tahun 2000 tentang perubahan Undang-undang nomor 21 tahun 1997 mengenai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Hak Pengelolaan yaitu sebuah hak perencanaan, peruntukan, pemilik, dan pengelola sebagai pihak ketiga yang bekerja untuk mengelola tanah tersebut.

Subjek hukum pada perundangan yang ditentukan yang dapat memiliki sebuah Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) adalah pihak-pihak yang memiliki sebuah kekuasaan untuk mengelola setiap sumber daya yang ada di dalam sebuah bumi, serta mereka dapat menggunakannya untuk dikelola. Pengelolaan tersebut menjadi bagian untuk kepentingan instansi untuk menyelenggarakan peran dalam instansi pemerintahan itu sendiri pada pemerintahan daerah maupun pusat. Salah satu wewenang yang menjadi bagian pada pengelola tanah tersebut yaitu pihak pemerintah adalah untuk mendukung sebuah fungsi dalam mengelola setiap sumber daya yang ada dan tanah yang menjadi sebuah lahan dalam penggunaannya. Hal ini menjadi sebuah aturan untuk instansi pada pemerintah bahwa tanah tersebut tidak hanya untuk kepentingan pribadi instansi, namun sebagai bentuk pengelolaan sebuah sumber daya alam dan tanah sebagai bagian untuk pihak ketiga.

Salah satu wewenang yang menjadi HPL yaitu sebuah instansi pemerintah, pemerintah daerah, dan otorita memiliki sebuah kerjasama dengan pihak ketiga untuk mengelola sebuah sumber daya alam dan tanah untuk diserahkan sebagai hak guna bangunan, pihak ketiga dapat menggunakan tanah dan bangunan tersebut untuk mengelola setiap sumber daya yang akan dikelolanya dengan melakukan sebuah bentuk perjanjian antara hak pengelola dan hak guna bangunan melalui sebuah persyaratan. Topik mengenai hak pakai dan hak guna bangunan memiliki sebuah kaitan dengan lembaga perkreditan bank. Dalam praktik pembiayaan, penggunaan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah dengan status Hak Milik sebagai jaminan utang merupakan hal yang lazim digunakan, terutama oleh perbankan dan lembaga pembiayaan. HGB dianggap sebagai salah satu bentuk hak atas tanah yang bernilai tinggi dan dapat dialihkan, sehingga memenuhi kriteria sebagai objek hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun. Ketentuan lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 25 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yang menyatakan bahwa HGB dapat berakhir karena jangka waktunya habis, dilepaskan oleh pemegang hak, dicabut untuk kepentingan umum, atau dibatalkan karena tidak dipenuhi syarat. Permasalahan muncul ketika HGB yang dijadikan jaminan dalam perjanjian utang berakhir masa berlakunya atau tidak diperpanjang oleh pemilik Hak Milik yang tanahnya digunakan sebagai dasar pemberian HGB. Dalam situasi ini, status hukum jaminan menjadi tidak pasti, padahal utang belum dilunasi. Hal ini menimbulkan kerugian hukum bagi kreditur dan berpotensi memicu konflik hak atas tanah maupun eksekusi agunan.

Konflik hukum akibat kondisi tersebut dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1000 K/Pdt/2017, di mana Gereja Masehi Advent Hari Ketujuh (GMAHK) kehilangan hak penggunaan atas tanah karena HGB-nya tidak diperpanjang, sementara bangunan masih berdiri dan digunakan. Mahkamah menolak permohonan kasasi dari pihak Gereja karena HGB telah berakhir dan pemilik tanah tidak berkewajiban memperpanjangnya. Putusan ini menunjukkan bahwa hukum positif belum memberikan jaminan kepastian terhadap hak kreditur atas objek jaminan ketika HGB habis masa berlakunya. Penelitian yang membahas perlindungan hukum terhadap kreditur dalam konteks berakhirnya HGB pernah dilakukan oleh Andi Irmayanti, dkk., dalam artikel "Perlindungan Hukum Bagi Kreditur Akibat Berakhirnya Jangka Waktu Hak Guna Bangunan yang Dibeberatkan Hak Tanggungan". Penelitian tersebut menitikberatkan pada aspek risiko hukum dan alternatif penyelesaian secara yuridis. Sementara itu, Salza Nastiti dalam artikelnya "Pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik", lebih menyoroti mekanisme pembebanan dan relasi antara pemegang HGB dengan pemilik tanah Hak Milik.

Penelitian ini berbeda karena akan secara khusus menganalisis implikasi hukum berakhirnya HGB di atas Hak Milik dalam konteks jaminan utang, dengan pendekatan kebijakan hukum yang fokus pada perlindungan hukum terhadap kreditur dan celah regulasi. Selain itu, penelitian ini juga mengusulkan pembaruan norma hukum dan kelembagaan agar hak kreditur tidak tergerus akibat sifat sementara HGB yang berdiri di atas tanah milik pihak lain. Untuk mendasari analisis dalam penelitian ini, digunakan teori kepastian hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yang menyatakan bahwa hukum harus menjamin ketertiban dan kepastian sebagai bagian dari nilai-nilai fundamental yang

harus diwujudkan dalam sistem hukum. Dalam konteks ini, ketika HGB yang dijadikan objek jaminan utang berakhir tanpa perpanjangan, maka prinsip kepastian hukum bagi kreditur menjadi terganggu. Selain itu, digunakan juga teori perlindungan hukum yang dikembangkan oleh Satjipto Rahardjo. Menurutnya, hukum tidak boleh hanya menampilkan diri sebagai teks normatif, melainkan harus hadir sebagai alat untuk melindungi masyarakat, khususnya pihak-pihak yang berpotensi dirugikan oleh struktur kekuasaan atau ketidakseimbangan posisi hukum. Dalam hal ini, kreditur sebagai penerima jaminan atas HGB yang berakhir masa berlakunya termasuk dalam kategori pihak yang rentan secara hukum. Penelitian ini juga mengacu pada teori hak kebendaan, yang menjelaskan bahwa jaminan kebendaan seperti hak tanggungan harus bersifat tetap (tidak bergantung pada kehendak pribadi) dan dapat dieksekusi. Namun, ketika objek jaminan berupa HGB berakhir dan tidak diperpanjang, prinsip “ketetapan” hak kebendaan menjadi kabur, sehingga diperlukan penguatan regulasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang bertumpu pada studi kepustakaan dengan menelaah bahan-bahan hukum sebagai landasan utama untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah gagasan, prinsip, dan doktrin hukum mengenai Hak Guna Bangunan (HGB), hak tanggungan, kepastian hukum, dan perlindungan hukum terhadap kreditur. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis putusan pengadilan yang relevan, termasuk Putusan Mahkamah Agung Nomor 1000 K/Pdt/2017, untuk memahami bagaimana persoalan hukum terkait berakhirnya HGB di atas Hak Milik ditangani dalam praktik peradilan.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku hukum, jurnal ilmiah, artikel, dan pendapat para pakar hukum. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum yang mendukung pemahaman terhadap bahan primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri sumber-sumber hukum baik cetak maupun daring. Seluruh data dianalisis secara kualitatif, dengan menggunakan metode berpikir deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma-norma umum untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat khusus dan konkret.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Karakteristik Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik dalam Sistem Hukum Agraria Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan secara ringkas dalam pendahuluan, Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan salah satu hak atas tanah yang diakui dalam sistem hukum agraria Indonesia. Untuk memahami kedudukannya secara utuh—khususnya ketika berdiri di atas tanah Hak Milik dan dijadikan sebagai objek jaminan utang—perlu dianalisis lebih lanjut mengenai karakteristik hukum HGB secara yuridis dan praktis.

Berdasarkan Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu tertentu. Hak ini diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun, sebagaimana ditegaskan pula dalam Pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai. HGB dapat dibentuk di atas berbagai jenis status tanah, salah satunya adalah Hak Milik, melalui perjanjian antara pemegang Hak Milik sebagai pihak yang memberikan izin, dan pihak lain sebagai pemegang HGB. HGB di atas Hak Milik ini diatur secara lebih lanjut melalui akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan harus didaftarkan di Kantor Pertanahan agar mendapatkan kekuatan hukum. Secara yuridis, HGB di atas Hak Milik bersifat derivatif dan temporal, artinya keberadaan HGB tersebut bersumber dari persetujuan pemilik tanah dan memiliki batas waktu tertentu. Hak ini tidak dapat dipertahankan secara mutlak setelah jangka waktu berakhir, kecuali pemilik tanah setuju untuk memperpanjang atau memperbarui hak tersebut. Keterikatan ini menciptakan posisi hukum yang rentan

bagi pemegang HGB, terutama ketika hak ini dijadikan sebagai objek jaminan utang dalam perjanjian kredit.

Dalam praktik, relasi hukum antara pemegang HGB dan pemilik Hak Milik bersifat kontraktual, namun sering kali tidak diimbangi dengan perlindungan hukum yang memadai ketika terjadi konflik atau ketika HGB habis masa berlakunya. Tidak adanya keharusan hukum bagi pemilik tanah untuk memperpanjang HGB membuka ruang bagi pemutusan hak secara sepihak. Hal ini berdampak pada aspek jaminan dalam sistem pembiayaan, karena kreditur tidak dapat mengeksekusi objek jaminan yang secara hukum telah gugur eksistensinya.

Dengan demikian, karakter HGB di atas Hak Milik memiliki kompleksitas tersendiri, terutama dari aspek jangka waktu, ketergantungan pada persetujuan pemilik tanah, dan tidak adanya perpanjangan otomatis. Dalam kerangka hukum pertanahan nasional, situasi ini menunjukkan bahwa hak-hak derivatif seperti HGB membutuhkan penguatan norma dan perlindungan agar tidak melemahkan kepastian hukum, khususnya bagi pihak ketiga seperti kreditur yang menerima HGB sebagai jaminan utang.

HGB sebagai Objek Jaminan Utang: Ketentuan, Praktik, dan Potensi Konflik Hukum

Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan salah satu objek jaminan utang yang secara sah dapat dibebani dengan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku dapat dipindahtangankan. Dengan demikian, secara normatif, HGB termasuk dalam kategori hak kebendaan yang dapat menjamin pelunasan utang kepada kreditur. Pembebanan HGB sebagai jaminan utang dilakukan melalui proses formil yang melibatkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), kreditur, dan Kantor Pertanahan. Tahapan-tahapan tersebut antara lain:

1. Perjanjian Kredit
Tahap pertama adalah dibuatnya perjanjian pokok antara debitur dan kreditur, yaitu perjanjian kredit yang memuat kesepakatan bahwa utang akan dijamin dengan HGB tertentu.
2. Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT)
Setelah perjanjian pokok disepakati, dilakukan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh PPAT yang berwenang di wilayah objek tanah berada. APHT merupakan akta otentik yang mencantumkan secara lengkap identitas para pihak, nilai jaminan, dan uraian objek jaminan termasuk nomor sertifikat HGB, luas, dan letaknya.
3. Pendaftaran ke Kantor Pertanahan
APHT kemudian didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat dalam waktu paling lambat 7 hari kerja sejak penandatanganan. Kantor Pertanahan akan mencatat hak tanggungan dalam buku tanah dan menerbitkan Sertifikat Hak Tanggungan (SHT) sebagai bukti telah terjadi pembebanan yang sah.
4. Terbitnya Sertifikat Hak Tanggungan
Sertifikat Hak Tanggungan diberikan kepada kreditur dan memiliki kekuatan eksekutorial (titel eksekutorial) sebagaimana disebut dalam Pasal 14 ayat (3) UUHT, sehingga dapat langsung digunakan untuk lelang eksekusi apabila debitur wanprestasi.

Pendaftaran ini menjadi sangat penting karena sertifikat hak tanggungan memiliki kekuatan sebagai grosse akta yang dapat digunakan untuk eksekusi langsung jika debitur wanprestasi.

HGB sering digunakan sebagai objek agunan dalam pinjaman bank, terutama untuk properti komersial dan residensial di kota-kota besar. Hal ini karena HGB dianggap memiliki nilai pasar yang tinggi, serta diakui oleh sistem hukum nasional sebagai bentuk hak yang dapat dijamin. Namun demikian, terdapat beberapa kerentanan hukum apabila HGB yang dijadikan jaminan utang berdiri di atas tanah dengan status Hak Milik milik pihak ketiga. Sebagaimana telah dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya, HGB di atas Hak Milik bersifat derivatif dan temporal. Artinya, keberlanjutan eksistensi hak tersebut sangat tergantung pada persetujuan pemilik tanah Hak Milik untuk memperpanjang atau memperbarui perjanjian HGB ketika masa berlaku HGB berakhir. Bank pada umumnya akan meminta surat persetujuan dari pemilik Hak Milik agar HGB dapat dijadikan jaminan. Namun, surat tersebut bersifat tidak mengikat dan tidak menjamin perpanjangan di masa mendatang. Jika terjadi pembatalan HGB atau tidak diperpanjang oleh pemilik tanah, maka status objek jaminan otomatis gugur, dan kreditur tidak dapat mengeksekusinya.

Kelemahan utama dalam pembebanan HGB sebagai jaminan utang terletak pada tidak sinkronnya jangka waktu HGB

dengan tenor kredit. Ketika suatu perjanjian kredit memiliki tenor atau jangka waktu yang lebih panjang daripada jangka waktu HGB, potensi konflik hukum pun muncul. Apabila masa berlaku HGB habis di tengah masa angsuran kredit dan pemilik tanah tidak bersedia memperpanjang hak tersebut, maka status hukum jaminan menjadi lemah. Kreditur tidak lagi memiliki hak untuk mengeksekusi objek jaminan karena hak tersebut telah gugur secara hukum, meskipun utang belum lunas. Contoh nyata dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1000 K/Pdt/2017, di mana pemilik tanah menolak perpanjangan HGB milik Gereja Masehi Advent Hari Ketujuh (GMAHK), sehingga status bangunan dan hak penggunaan atas tanah menjadi disengketakan.

Selain itu, tidak adanya ketentuan eksplisit dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria/Undang-Undang Pokok Agraria) maupun dalam Undang-Undang Hak Tanggungan yang secara spesifik mengatur perlindungan kreditur dalam kondisi ini, semakin memperbesar celah hukum apabila gugurnya HGB terjadi bukan karena wanprestasi debitur, melainkan karena keputusan pemilik tanah. Hal ini dapat menimbulkan kerugian ekonomi, sengketa perdata, serta kekosongan tanggung jawab hukum yang merugikan kreditur. Kondisi ini memicu gugatan wanprestasi oleh kreditur terhadap debitur, atau bahkan terhadap pemilik tanah, padahal pemilik tanah secara normatif tidak memiliki kewajiban memperpanjang HGB yang telah berakhir.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa meskipun secara normatif HGB dapat dijadikan objek jaminan utang, terdapat kelemahan struktural dalam sistem hukum yang berpotensi mengganggu fungsi jaminan tersebut. Terutama ketika objek jaminan berdiri di atas Hak Milik milik pihak ketiga dan tidak ada mekanisme hukum yang menjamin keberlangsungan hak tersebut secara otomatis. Oleh karena itu, dibutuhkan solusi hukum yang mampu mengatur secara tegas perlindungan kreditur terhadap situasi-situasi semacam ini, baik melalui klausul perlindungan dalam perjanjian, peraturan teknis mengenai pembebanan hak tanggungan atas HGB, khususnya dalam konteks jaminan utang yang bersifat jangka panjang. Maupun pembaruan regulasi yang lebih responsif terhadap dinamika dunia pembiayaan dan pertanahan.

Implikasi Hukum Berakhirnya HGB terhadap Kedudukan Kreditur

Dalam sistem hukum jaminan kebendaan di Indonesia, kreditur pemegang hak tanggungan pada dasarnya memiliki hak preferen untuk mengeksekusi objek jaminan jika debitur wanprestasi. Namun, ketika objek jaminan berupa Hak Guna Bangunan (HGB) berakhir masa berlakunya—terutama yang berdiri di atas tanah Hak Milik dan tidak diperpanjang oleh pemilik tanah—maka muncul persoalan serius: hak eksekusi kreditur menjadi tidak dapat dijalankan karena objek jaminan telah kehilangan eksistensinya secara hukum.

Menurut Pasal 27 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, HGB dapat berakhir karena jangka waktu haknya telah habis. Dalam kondisi demikian, apabila tidak ada permohonan perpanjangan atau pembaruan hak, maka secara hukum HGB tersebut hapus dari sistem registrasi pertanahan. Bagi kreditur, ini berarti hak tanggungan yang melekat atas HGB turut kehilangan objeknya, meskipun Sertifikat Hak Tanggungan (SHT) masih tercatat. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan.

Kondisi ini diperparah oleh tidak adanya pengaturan normatif dalam Undang-Undang Hak Tanggungan yang mengantisipasi situasi berakhirnya HGB di tengah masa pinjaman. Dalam hukum perdata, objek jaminan kebendaan seharusnya memiliki sifat *fixed and certain*, agar dapat dijadikan dasar eksekusi. Namun, HGB—khususnya yang berdiri di atas tanah Hak Milik—tidak sepenuhnya memenuhi unsur ini karena sifatnya yang derivatif dan bergantung pada kehendak pemilik tanah.

Kreditur yang berada dalam situasi ini tidak hanya kehilangan objek jaminan, tetapi juga mengalami kesulitan dalam mencari kompensasi hukum. Dalam banyak kasus, debitur tidak dapat dipersalahkan karena tidak memiliki kuasa untuk memperpanjang HGB. Di sisi lain, pemilik tanah pun tidak memiliki kewajiban hukum untuk menyetujui perpanjangan. Hal ini menciptakan ruang hukum abu-abu yang tidak melindungi siapa pun secara optimal. Contoh konkret persoalan ini terlihat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1000 K/Pdt/2017, di mana Gereja Masehi Advent Hari Ketujuh (GMAHK) kehilangan status atas tanah dan bangunan yang digunakan selama puluhan tahun karena pemilik tanah tidak memperpanjang HGB. Sengketa muncul, dan GMAHK tidak memiliki dasar hukum untuk mempertahankan objek fisik, karena HGB telah berakhir. Dalam skema jaminan, kondisi seperti ini sangat fatal apabila kreditur tidak dapat melaksanakan hak eksekusi.

Secara teori hukum, situasi ini jelas bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana dirumuskan oleh Gustav

Radbruch, yang menyatakan bahwa hukum harus dapat memberikan prediktabilitas atas hak dan kewajiban para pihak. Selain itu, dari sudut pandang teori perlindungan hukum, posisi kreditur sebagai pihak yang memberikan kepercayaan finansial harus mendapatkan perlindungan dari kerugian akibat ketidakseimbangan kekuasaan hukum antara debitur dan pemilik tanah. Absennya norma yang mengatur soal akibat hukum berakhirnya HGB terhadap hak tanggungan menunjukkan adanya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dalam bidang hukum pertanahan dan hukum jaminan. Ketika hukum tidak memberikan skema perlindungan yang adil dan proporsional, maka sistem pembiayaan dan perbankan akan berada dalam posisi rawan risiko, yang pada akhirnya berdampak pada stabilitas ekonomi secara lebih luas.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa berakhirnya HGB di atas Hak Milik secara langsung melemahkan kedudukan hukum kreditur, baik dari aspek eksekusi maupun jaminan kepastian hak. Hal ini menuntut pembaruan hukum secara substantif agar perlindungan terhadap kreditur tidak hanya bersifat teoritis, tetapi operasional dan konkret dalam menghadapi praktik hukum yang dinamis.

Identifikasi Kekosongan Hukum dan Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan uraian pada sub-bab sebelumnya, jelas terlihat bahwa sistem hukum pertanahan dan jaminan kebendaan di Indonesia belum secara eksplisit mengatur dampak hukum dari berakhirnya Hak Guna Bangunan (HGB) terhadap kedudukan kreditur. Kekosongan ini tampak pada dua aspek utama: pertama, tidak adanya mekanisme normatif yang menjamin perpanjangan HGB dalam konteks jaminan utang; dan kedua, tidak adanya pengaturan mengenai mekanisme substitusi atau kompensasi hukum apabila HGB sebagai objek jaminan berakhir sebelum pelunasan utang. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan tidak secara spesifik mengatur situasi di mana objek hak tanggungan (dalam hal ini HGB) berakhir masa berlakunya di tengah perjanjian kredit. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan PP No. 40 Tahun 1996 pun hanya mengatur teknis mengenai perpanjangan HGB tanpa mempertimbangkan keterkaitan hak tersebut sebagai objek jaminan. Akibatnya, posisi kreditur berada dalam ketidakpastian hukum apabila HGB habis dan pemilik tanah enggan memperpanjangnya.

Dalam praktik, perbankan sering kali tidak mencantumkan klausul perlindungan khusus dalam perjanjian kredit terkait risiko berakhirnya HGB. Sebagian besar hanya bergantung pada pernyataan pemilik tanah yang bersifat non-binding. Ketidakseimbangan informasi dan bargaining position antara pemilik tanah, debitur, dan kreditur menciptakan potensi kerugian sepihak, terutama bagi pihak kreditur yang secara hukum telah mengikat diri terhadap objek yang bisa hilang sewaktu-waktu. Posisi kreditur sebagai pemberi dana harus mendapatkan perlindungan hukum, sejalan dengan asas kepastian hukum dan asas keadilan dalam hukum perdata dan agraria. Sebagaimana ditegaskan oleh Satjipto Rahardjo, hukum tidak boleh hanya menjadi sarana untuk memelihara tatanan formal, tetapi juga harus hadir sebagai alat perlindungan terhadap pihak yang lebih lemah atau berisiko. Dalam konteks ini, kreditur merupakan pihak yang haknya secara nyata terancam apabila tidak ada jaminan keberlangsungan objek agunan.

Untuk mengatasi persoalan hukum yang timbul akibat berakhirnya HGB sebagai jaminan utang, penelitian ini menawarkan beberapa solusi kebijakan sebagai berikut:

1. Revisi Regulasi Pertanahan dan Hak Tanggungan
2. Perlu dilakukan amandemen terbatas terhadap UU Hak Tanggungan dan PP No. 40 Tahun 1996 untuk mencantumkan norma mengenai:
3. Kewajiban pemberitahuan dini apabila HGB akan berakhir sebelum pelunasan utang
4. Hak substitusi objek agunan jika HGB tidak diperpanjang
5. Hak kompensasi bagi kreditur atas kerugian akibat tidak diperpanjangnya HGB
6. Penguatan Klausul dalam Perjanjian Kredit
7. Kreditur dan PPAT sebaiknya mencantumkan klausul baku mengenai:
8. Jaminan perpanjangan HGB oleh pemilik tanah
9. Pemindahan agunan apabila HGB tidak diperpanjang
10. Pemotongan sisa pinjaman yang setara dengan nilai jaminan yang hilang
11. Instrumen Asuransi Risiko Agunan
12. Pemerintah dan OJK dapat mendorong lembaga pembiayaan untuk menerapkan asuransi perlindungan jaminan terhadap objek HGB, sebagai upaya mitigasi risiko kerugian bagi kreditur.
13. Penerbitan Surat Edaran oleh ATR/BPN dan OJK

Untuk menutup celah administratif, perlu adanya Surat Edaran dari ATR/BPN dan OJK yang memberikan pedoman teknis bagi PPAT, bank, dan notaris dalam menangani kasus berakhirnya HGB yang dijamin.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil pembahasan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa berakhirnya Hak Guna Bangunan (HGB) yang berdiri di atas tanah Hak Milik dan telah dijadikan jaminan utang menimbulkan ketidakpastian hukum yang serius bagi kreditur. HGB sebagai objek hak tanggungan memang secara normatif diakui dalam sistem hukum Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996. Namun, karena sifatnya yang temporal dan bergantung pada persetujuan pemilik tanah Hak Milik untuk diperpanjang, maka HGB memiliki kelemahan mendasar sebagai jaminan yang bersifat tetap dan dapat dieksekusi. Dalam praktik, kelemahan tersebut diperparah oleh tidak adanya norma hukum yang secara eksplisit melindungi kreditur apabila HGB berakhir di tengah masa kredit dan tidak diperpanjang. Hal ini menciptakan kekosongan hukum yang berdampak pada hilangnya hak eksekusi kreditur terhadap objek jaminan, dan menimbulkan risiko kerugian ekonomi serta potensi sengketa hukum yang berkepanjangan. Kondisi ini jelas bertentangan dengan asas kepastian hukum dan asas perlindungan hukum yang menjadi dasar dalam sistem hukum nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Aryawan, I. M., Irmayanti, A., & Khairunnisa, L. (2023). Perlindungan hukum bagi kreditur akibat berakhirnya jangka waktu hak guna bangunan yang dibebani hak tanggungan. *Jurnal Ilmiah Judge*, 3(2), 77–84. <https://journal.cattleyadf.org/index.php/Judge/article/view/669>
- Harsono, B. (2005). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya* (Ed. revisi). Djambatan.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2017). Putusan Nomor 1000 K/Pdt/2017. <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/4b422d4f329021c00fdaf8b7cb97f50f.html>
- Mertokusumo, S. (2003). *Hukum acara perdata Indonesia*. Liberty.
- Nastiti, S., & Afrianto. (2023). Pembebanan hak tanggungan pada hak guna bangunan di atas hak milik. *Jurnal Al Manhaj*, 5(2), 201–215. <https://ejournal.insuriponorogo.ac.id/index.php/almanhaj/article/view/2385>
- Prasetya, R. D., & Utomo, H. I. W. (2019). Perlindungan hukum bagi kreditur atas jaminan sertifikat hak guna bangunan yang berdiri di atas hak pengelolaan. *Res Judicata*, 2(2), 311–324. <https://doi.org/10.29406/rj.v2i2.1752>
- Radbruch, G. (1950). *Legal philosophy* (K. Wilk, Trans.). Liberal Arts Press.
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Silviana, A. (2017). Pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan antara regulasi dan implementasi. *Diponegoro Private Law Review*, 1(1), 37. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/dplr/article/view/1936>
- Subekti. (2008). *Pokok-pokok hukum perdata*. Intermasa.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi sosial dan budaya*. Kompas.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Pasal 4 ayat (1), Pasal 10–11, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (3).