

REFORMASI PENGATURAN TANAH HAK PAKAI DAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM BAGI PEMEGANGNYA

Oleh : Hj. Rianda Riviyusnita, SH, M.Kn¹

Abstrak

Secara ekonomis tanah Hak Pakai dengan Undang-Undang Hak Tanggungan (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) sudah dikatakan *bankable*, karena tanah Hak Pakai dapat dijadikan jaminan kredit dari bank dan sudah ditunjuk sebagai salah satu obyek pembebanan Hak Tanggungan. Ini merupakan potensi yang menarik yang ditawarkan kepada pihak investor asing. Meskipun dalam praktek belum semua bank mau menerima jaminan tanah hak pakai, karena belum dimengerti dan dipahaminya aspek-aspek yuridis maupun prospek investasi dan bisnis menyangkut tanah hak pakai yang memiliki subyek paling bervariasi dibandingkan tanah hak lainnya di era globalisasi.

Kata Kunci: *Tanah Hak Pakai: Kepastian Hukum*

Abstract

Right to use land economically with Mortgage Law (Act No. 4 of 1996) has been said to be bankable, because the right to use the land can be pledged as collateral for loans from the bank and has been designated as one of the loading object Mortgage. This is an exciting potential offered to the foreign investors. Although in practice not all banks are willing to accept the collateral of land use rights, because they have not understood and understands juridical aspects and prospects regarding business investment and land use rights that have the most varied subjects other than land rights in the era of globalization.

Keywords: *Land Use Rights: Legal Certainty*

A. Pendahuluan

Era globalisasi yang segera kita hadapi kiranya telah membuat seluruh konsentrasi kehidupan akan terpengaruh oleh wujud tatanan dunia yang akan datang yang secara apriori tentu saja tidak sama dengan yang sudah kita jalani selama ini. Dalam dunia bisnis, politik dan berbagai macam aspek lainnya akan dituntut untuk menuju kepada transparansi, efisiensi dan *certainty* (kepastian) sebagai tuntutan dari kegiatan yang dijalankan di seluruh dunia yang akan tanpa batas-batas dalam pengertian jangkauan sistem informasi global, ideologi dan perekonomian.²

Terkait dengan kebutuhan hidup sebagai bagian dari kegiatan perekonomian secara mikro maupun makro dalam pengertian negara mau tidak mau harus memperhitungkan suasana globalisasi tersebut. Tujuannya tidak lain agar kita dapat menari selaras dengan irama

kalau globalisasi itu boleh sebut suatu orkestra pengiring. Sebab kalau tidak kita akan terlihat aneh oleh pelaku-pelaku lain dalam irama globalisasi dunia ini.

Kebutuhan hidup yang termasuk primer bagi kita adalah tanah. Bagaimana selanjutnya hubungan kebutuhan akan tanah tidak saja bagi kita yang notabene tinggal di Indonesia dan menjadi warga negara tidak menjadi masalah yang rumit, namun disini adalah bahwa dalam suasana menjelang dan pada saat dimulainya globalisasi nanti tentu kita harus dapat mengantisipasi agar tidak seperti kejadian yang kami uraikan dalam paragraf diatas. Jenis hak atas tanah yang memiliki prospek dimasa mendatang adalah tanah hak pakai yang menurut hukum dapat dimiliki (tidak dalam pengertian hanya memakai, menggunakan seperti pengertian kebanyakan orang awam) tidak saja oleh warga negara dan badan hukum Indonesia te-

¹ Dosen STIH Sumpah Pemuda Palembang

² Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum di Indonesia (LPHI). Jakarta, 2005, h. 99

tapi juga oleh pihak asing baik perorangan maupun badan hukum asing.

B. Permasalahan

Adapun permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan mengenai tanah hak pakai dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan lainnya di Indonesia ?
2. Bagaimana jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak pakai ?

C. Pembahasan

1. Pengaturan Mengenai Tanah Hak Pakai Peraturan Perundang-Undangan Dan Peraturan Pelaksanaan Lainnya Di Indonesia

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) atau Undang-Undang No.5/1960 pasal 42-43 dan diikuti dengan pasal 39-58 PP 40/1996 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) dan peraturan pelaksana lainnya seperti Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No.7 yang kemudian diganti dengan No.8/1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing tidak lain adalah untuk memberikan kemudahan yang diciptakan oleh pemerintah tersebut diharapkan akan dapat menciptakan suasana kondusif bagi pelaku-pelaku ekonomi, agar tidak ragu-ragu untuk berinvestasi di Indonesia.³

Mereka akan dijamin dan mendapatkan kepastian memiliki hak atas tanah dengan hak pakai atau hak sewa untuk kebutuhan tanah sebagai kantor atau membangun rumah tinggalnya. Dan UUPA maupun peraturan pelaksanaannya juga melindungi pihak asing sebagai pemegang tanah hak pakai atau hak sewa sesuai dengan isi kewenangan yang dimilikinya. Tanah hak pakai diberikan jangka waktu 25 tahun dan perpanjangan 20 tahun, sedangkan hak sewanya tergantung perjanjian dengan pemegang hak atas tanah yang disewanya dengan memperhatikan jangka waktu hak atas tanah yang disewakan.

Menurut pasal 41 UUPA Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasi langsung

oleh negara atau tanah milik orang lain. Penggunaan tanah hak pakai sesuai dengan hukum tanah nasional dapat digunakan untuk keperluan pertanian dan non pertanian (hunian, perkantoran) dengan memperhatikan aspek Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) setempat.

a. Subyek-subyek Tanah Hak Pakai

Menurut pasal 39 PP 40/1996 jo. Pasal 42 UUPA subyek hak pakai adalah :

- 1). Warga Negara Indonesia
- 2). Badan Hukum Indonesia
- 3). Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia
- 4). Perwakilan Diplomatik Negara Asing dan perwakilan badan-badan internasional
- 5). Departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, pemerintah daerah
- 6). Badan-badan keagamaan dan badan-badan sosial

b. Jangka Waktu Tanah Hak Pakai

Jangka waktu tanah hak pakai dibedakan menurut kelompok/jenis hak pakai:

- Hak Pakai untuk keperluan khusus (pasal 45 ayat(3) PP 40/1996): adalah hak pakai yang dimiliki oleh perwakilan diplomatik negara asing, perwakilan badan-badan internasional, departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, pemerintah daerah, badan-badan keagamaan dan badan-badan sosial, jangka waktunya adalah selama tanahnya masih dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan peruntukannya.
- Hak pakai untuk keperluan umum (Pasal 45 ayat(1) PP 40/1996): adalah hak pakai yang dimiliki oleh WNI, badan hukum Indonesia, WNA yang berkedudukan di Indonesia, Badan Hukum Asing yang memiliki perwakilan di Indonesia diberikan jangka waktu paling lama 25 Tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun.

Berkaitan dengan kepentingan penanaman modal (termasuk oleh pihak asing), permintaan perpanjangan dan pembaharuan hak pakai dapat dilaku-

³ *Ibid.*, h. 100

kan sekaligus dengan pembayaran uang pemasukkan yang ditentukan untuk itu sejak pertama kali permohonan hak pakai.

- Dengan adanya kemudahan dan kepastian yang diberikan melalui PP 40/1996 pasal 48, hak pakai dapat diberikan hingga jangka waktu maksimal: 25 tahun ditambah 20 tahun perpanjangan hak ditambah 25 tahun pembaharuan hak sama dengan 70 tahun. Hak pakai dapat berjangka waktu maksimal 70 tahun khususnya bagi keperluan penanaman modal asing. Dari aspek bisnis dan investasi jangka waktu tersebut amat mendukung kegiatan bisnis dan investasi jangka panjang.
- Hak pakai atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri agraria atau pejabat itu ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan.
- Hak pakai atas tanah hak milik diberikan oleh pemegang hak milik dengan suatu akta pemberian hak di hadapan PPAT sebagaimana diatur dalam pp 24/1997 dan peraturan menteri negara agraria/kepala BPN nomor 3/1997 tentang pendaftaran tanah.

Secara ekonomis tanah Hak Pakai dengan Undang-Undang Hak Tanggungan (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996) sudah dikatakan *bankable*, karena tanah Hak Pakai dapat dijadikan jaminan kredit dari bank dan sudah ditunjuk sebagai salah satu obyek pembebanan Hak Tanggungan. Ini merupakan potensi yang menarik yang ditawarkan kepada pihak investor asing. Meskipun dalam praktek belum semua bank mau menerima jaminan tanah hak pakai, karena belum dimengerti dan dipahaminya aspek-aspek yuridis maupun prospek investasi dan bisnis menyangkut tanah hak pakai yang memiliki subyek paling bervariasi dibandingkan tanah hak lainnya dan prospektif menjelang era globalisasi.

Terobosan lain yang dilakukan pemerintah adalah adanya revisi terhadap peraturan pe-

merintah (PP) Nomor 10 tahun 1961, tentang pendaftaran tanah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Adapun terobosan yang diberikan oleh peraturan terbaru tersebut adalah dalam rangka memberikan kepada pemegang hak atas tanah yang menguasai tanah dengan itikad baik dalam arti sesuai dengan prosedur yang berlaku tidak dapat digugat lagi ke pengadilan apabila sudah melampaui 5 Tahun sejak tanggal penerbitan sertifikatnya. Hal ini adalah upaya untuk menciptakan ketenangan dan memberikan kepastian bagi pemegang hak atas tanah yang selama ini tidak dapat tidur nyenyak karena sebagai pemegang sertifikat tanah yang sah, maka belum luput dari gugatan pihak lain, selama ini menjadi *handicap* yang ditakuti investor terlebih-lebih oleh pihak asing yang ingin berinvestasi di Indonesia.⁴

2. Jaminan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Pakai

Sebagaimana telah kami uraikan diawal tulisan ini bahwa salah satu tuntutan dengan era globalisasi adalah kepastian hukum (*legal certainty*) yang dalam kaitannya dengan hak pakai telah diatur sedemikian rupa dengan tujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak pakai dengan instrumen-instrumen:

- a. Adanya tanda bukti hak yang kuat, bahkan berdasarkan pasal 32 PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah tanda bukti hak (Sertifikat hak) akan menjadi alat bukti yang mutlak, karena setelah 5 Tahun sejak diterbitkan tidak dapat lagi digugat.
- b. Mekanisme pendaftaran tanah yang telah semakin maju dengan PP 24/1997 yang lebih rinci dan teliti dengan berbagai catatan yang dibuat Kantor Pertanahan terhadap bidang-bidang tanah yang sedang dalam proses pendaftaran haknya diharapkan akan menimalkan sertifikat palsu, aspal (asli tapi palsu), karena sertifikat diterbitkan dengan kondisi yang bersih dari berbagai sengketa permasalahan.

⁴ Suparjo Sujadi, "Analisa Kebijakan Pertanahan Menghadapi Era Globalisasi Ekonomi", Universitas Indonesia Press, Jakarta 1998, h. 3

3. Tanah Hak Pakai dan Bisnis Pembangunan Perumahan

Mulai tahun 1985 dengan berlakunya Undang-Undang No.16/1985 tentang rumah susun sudah dibuka kemungkinan bagi pembangunan rumah susun/condominium baik untuk keperluan hunian (*residentila*) maupun perkantoran diatas tanah hak pakai diatas tanah negara yang dapat diperoleh oleh pengembangan melalui permohonan hak kepada badan pertanahan nasional. Hal mana kemudian dapat kita lihat perkembangan pembangunan rumah susun/condominium yang pesat tertama di Jakarta dan Botabek meskipun dalam praktek belum semuanya (masih sebagian kecil) dari rumah susun/condominium yang dibangun diatas tanah hak pakai sebagian besar status tanahnya adalah hak guna bangun (HGB) yang tidak membuka peluang bagi investor asing dapat memiliki secara legal atas unit/satuan rumah susun/condominium yang dibangun. Kemudian yang terjadi dalam praktek pihak asing yang akan tinggal dirumah susun/condominium yang dibangun diatas tanah Hak Guna Bangunan melalui beberapa cara seperti: sewa (*lease*) dengan variasinya *convertible lease*, *long term lease*, bahkan ada juga yang memakai *nominee/trustee* yang hanya memberikan hak memakai/menggunakan saja pada pihak asing dan tidak memiliki dalam arti legal.

Selanjutnya dengan berlakunya PP No. 40 dan 41 Tahun 1996 maka semakin diberikan peluang yang lebih terbuka bagi pihak asing untuk membeli dan memiliki rumah di Indonesia. Sebagai pelaksanaan PP 41/1996 tentang pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing, kemudian diikuti dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1996 yang kemudian dirubah dengan Peraturan Menteri Negara/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 1996 yang memuat ketentuan yang mengatur cara perolehan rumah hunian atau tempat tinggal oleh orang asing yang mencakup:

- persyaratan orang asing yang dapat mempunyai rumah di Indonesia
- cara memperoleh rumah
- batasan rumah yang dapat dimiliki orang asing

4. Persyaratan Orang Asing Untuk Mempunyai Rumah di Indonesia

Orang asing yang dapat mempunyai rumah di Indonesia menurut ketentuan PP 41/1996 dikatakan harus memberikan manfaat bagi pembangunan nasional dalam arti memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan bentuk investasi berupa pemilikan rumah/tempat tinggal atau hunian di Indonesia.

Mengenai status orang asing yang berada di Indonesia dapat dibagi menjadi 2 (dua) golongan, yaitu:

- a. Orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia) memegang KITAP (Kartu Izin Tinggal Tetap)
- b. Orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia dengan dokumen keimigrasian seperti ijin kunjungan lain berbentuk tanda yang diterakan pada paspor atau dokumen keimigrasian lain.

5. Cara Memperoleh Rumah

Untuk memperoleh rumah orang asing juga harus memperhatikan status hak atas tanahnya dimana bangunan rumah itu dibangun, oleh karena itu dalam upaya perolehan rumah dapat ditempuh cara antara lain:

- a. Orang asing dapat membeli tanah Hak Pakai atas tanah Negara atau tanah Hak Pakai di atas Tanah hak Milik beserta rumah yang ada diatasnya atau jika tanahnya kosong dapat dibangun rumah diatasnya, dengan mematuhi ketentuan lain seperti IMB (Ijin Mendirikan Bangunan) dan lain-lain.
- b. Orang asing dapat juga memperoleh hak pakai diatas tanah hak milik atau hak sewa untuk bangunan atau perjanjian penggunaan tanah dalam bentuk lain dengan pegangan hak milik yang memungkinkan pihak asing membangun rumah diatas tanah tanah itu.
- c. Dalam hal rumah hunian/tempat tinggal yang akan dibeli dan dimiliki oleh orang asing adalah satuan rumah susun/condominium, maka orang asing yang bersangkutan harus membeli hak milik

atas satuan rumah susun yang dibangun diatas tanah hak pakai.

6. Batas rumah yang dapat dimiliki oleh orang asing

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.7 Pasal 2 mengatur pembatasan rumah tempat tinggal/hunian yang dapat dimiliki orang asing yang terbatas untuk klasifikasi selain rumah sederhana (RS) dan rumah sangat sederhana (RSS).

C. Penutup

Sebagaimana yang telah diuraikan diatas bahwa tanah hak pakai perlu mendapatkan pengakajian lebih mendalam dan serius bagi pihak-pihak terkait sehubungan dengan tren dan tuntutan jaman globalisasi yang segera kita hadapi bersama mengingat sifat dan karakteristik hak pakai yang menurut hukum tanah nasional kita memungkinkan aspek pemilikan bagi pihak asing dimasa mendatang dengan memperhatikan hal-hal.

- eksistensi hak pakai menyangkut jangka waktu hak yang sudah diatur dalam PP 40/1996 mengenai perpanjangan dan pembaharuan haknya diatur sedemikian rupa sehingga masyarakat termasuk pihak asing tidak alergi lagi jika mesti berhubungan dengan pihak terkait (BPN) yang selama ini banyak mendapat keluhan soal pelayanan.
- khususnya bagi pihak asing agar dibuat mekanisme pemberian hak, tata cara perpanjangan, berakhirnya pemilikan yang tersendiri sifatnya eksklusif - kondusif mengingat sifatnya yang khusus dalam kaitannya dengan tujuan investasi di Indonesia untuk memberikan kepastian hukum agar dengan kondisi terakhir perekonomian yang mengkhawatirkan akan dapat dilalui dengan baik dengan tetap memperhatikan kesejahteraan rakyat dan bangsa Indonesia dalam arti yang seluas-luasnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum di Indonesia (LPHI). Jakarta, 2005
- Suparjo Sujadi, *"Analisa Kebijakan Pertanahan Menghadapi Era Globalisasi Ekonomi"*. Universitas Indonesia Press, Jakarta 1998
- Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) atau Undang-Undang No.5/1960