

ORANG ASING SEBAGAI PEMBERI HAK TANGGUNGAN

Oleh : Suharto

ABSTRAK

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) memberikan kesempatan bagi orang asing untuk memiliki Hak Pakai atas tanah. Hal tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Adapun orang asing yang dimaksudkan adalah yang memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai, yaitu yang berkedudukan di Indonesia (Pasal 42 UUPA jo. Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996), dalam artian memberikan manfaat atau kontribusi bagi pembangunan nasional, serta memiliki dan melihara kepentingan ekonomi di Indonesia. Selanjutnya dengan ditetapkannya Undang-undang No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT), maka Hak Pakai atas tanah dapat dibebani Hak Tanggungan. Dengan demikian orang asing sebagai investor dapat menggunakan Hak Pakai atas tanah yang dimilikinya untuk dibebani Hak Tanggungan dalam memperoleh kredit bank. Bahwa orang asing yang dapat menggunakan Hak Pakai atas tanah sebagai obyek Hak Tanggungan adalah orang asing yang berkedudukan di Indonesia yang memenuhi kriteria sebagai pemegang Hak pakai atas tanah negara yang menurut sifatnya dapat dipindahtangankan. Disamping itu izin PMA-nya masih berlaku

Kata Kunci : hak tanggungan, orang asing

ABSTRACT

Law No. 5, 1960 (BAL) provides an opportunity for foreigners to have the right to use land. This is confirmed also in Article 8 of Government Regulation No. 40 Year 1996 on leasehold, Broking and Right to Use Land. As a foreigner it is meant that qualify as holders of Use, which is domiciled in Indonesia (Article 42 BAL jo. Article 39 Regulation No. 40 of 1996), in terms of benefits or contribute to national development, as well as having interests and melihara economy in Indonesia. Furthermore, with the enactment of Law No. 4 of 1996 on Mortgage of Land along Museums Relating to Land (UUHT), the right to use land can be encumbered Mortgage. Thus foreigners as investors can use the right to use land that has to be burdened Encumbrance in obtaining bank credit. That foreigners who can use right to use land as an object Encumbrance are foreigners domiciled in Indonesia that qualify as holders of rights on state land use which by their nature can be transferred. Besides, his license is still valid PMA.

Keywords: encumbrance, strangers

A. Pendahuluan

Terkait dengan penguasaan hak atas tanah, maka tidak semua hak atas tanah dapat dimiliki oleh orang asing. Hal ini terbukti dengan adanya ketentuan Pasal 21

ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok (selanjutnya disingkat UUPA) yang menyebutkan bahwa: "Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik".

Demikian pula dalam ayat (2) yang menetapkan bahwa wasiat atau perkawinan, wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya. Hal yang senada diatur pula dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA yang melarang pemindahan hak milik atas tanah baik langsung atau tidak langsung Agraria orang asing yang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa percampuran harta karena seseorang di samping berkewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing. Begitu juga terhadap Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan tidak dapat dimiliki oleh orang asing.

Berdasarkan ketentuan Pasal 42 UUPA, maka orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai Hak Pakai. Juga badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dapat mempunyai Hak Pakai. Selanjutnya dalam Penjelasan Umum II angka 5 UUPA disebutkan bahwa "Orang-orang asing dapat mempunyai hak pakai. Selanjutnya yang luasnya terbatas". Dalam penjelasan Pasal 41 dan 42-nya juga disebutkan bahwa "Orang-orang dan badan-badan hukum asing dapat diberi Hak Pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas".

Pada tanggal 17 Juni 1996 telah diundangkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 1996 yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 No. 54 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia. Menurut ketentuan ini, orang asing yang dapat memiliki tempat tinggal atau Hunian di Indonesia antara lain dengan status Hak Pakai. Selama ini kurang lebih 39 tahun sudah berjalan ketentuan bagi orang asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah dengan Hak Pakai. Hal ini seringkali dikaitkan dengan kebijaksanaan pemerintah di bidang Penanaman Modal Asing (PMA) yaitu membuka kesempatan masuknya Modal Asing, tetapi masalah pertanahannya dianggap merupakan

kendala, terutama penyediaan tanah untuk orang asing.

Dengan ditetapkannya Undang-undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disingkat UUHT) telah menjadikan Hak Pakai sebagai hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan, di samping Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Yang dimaksudkan Hak Pakai tersebut adalah Hak Pakai yang (1) berada di atas tanah negara, (2) wajib didaftarkan, dan (3) menurut sifatnya dapat dipindahtangankan (Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UUHT). Hak Pakai atas tanah negara yang tidak dapat dipindahtangankan seperti Hak Pakai atas nama Pemerintah/Badan Keagamaan dan Sosial/Perwakilan Negara Asing, yang berlakunya tidak ditentukan jangka waktunya, bukan merupakan obyek Hak Tanggungan (UU No. 4 Thn 1996).

Ditetapkannya Hak Pakai sebagai obyek Hak Tanggungan mendapat tanggapan dari beberapa kalangan dengan pertimbangan : (1) UUPA tidak menunjuk Hak Pakai sebagai hak atas tanah yang dapat dibebani Hak Tanggungan, (2) berupa kekhawatiran bahwa ketentuan tersebut hanya akan memudahkan orang asing dan Badan Hukum Asing yang dimungkinkan mempunyai Hak Pakai untuk memperoleh kredit.

B. RUMUSAN MASALAH

Apakah setiap orang asing dapat menggunakan Hak Pakai atas tanah sebagai obyek Hak Tanggungan?

C. PEMBAHASAN

Subyek Hak Tanggungan

Adapun pihak-pihak yang menjadi subyek Hak Tanggungan adalah pemberi Hak Tanggungan dan pemegang Hak Tanggungan.

1. Pemberi Hak Tanggungan

Menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No. 4 Tahun 1996 tentang

Hak "Tanggung, bahwa "Pemberi Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan". Dengan demikian, karena obyek Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara (Pasal 4 UUHT), maka yang dimaksudkan "yang mempunyai kewenangan" sebagaimana dimaksud Pasal 8 UUHT, yang dapat menjadi pemberi hak tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah negara. Jadi pihak yang dapat menjadi pemberi Hak Tanggungan adalah pemilik Hak Milik, pemilik Hak Guna Usaha, pemilik Hak Guna Bangunan, dan pemilik Hak Pakai atas tanah negara. Untuk lebih jelasnya, berikut ini akan diuraikan perihal masing-masing pihak tersebut.

a. Pemilik Hak Milik

Menurut Pasal 21 ayat (1) UUPA, yang dapat mempunyai Hak Milik adalah Warga Negara Indonesia. Dengan demikian, orang asing tidak dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik. Sedangkan menurut Pasal 21 ayat (2) UUPA ditetapkan "Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya". Bahwa pada dasarnya badan hukum tidak mungkin mempunyai tanah dengan Hak Milik kecuali ditentukan secara khusus oleh undang-undang atau peraturan lainnya, seperti yang telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Berdasar Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963 tersebut, badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik adalah :

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara.

- 2) Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-undang No. 79 Tahun 1958.
- 3) Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
- 4) Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

b. Pemilik Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UUPA, yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha adalah warga negara Indonesia, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Dalam hal ini berarti orang asing tidak dapat memiliki tanah dengan Hak Guna Usaha. Selanjutnya menurut penjelasan Pasal 30 UUPA, bahwa badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha hanyalah badan-badan hukum yang bermodal nasional yang progresif, baik asli maupun tidak asli. Terhadap badan-badan hukum yang bermodal asing Hak Guna Usaha hanya dimungkinkan untuk diberikan jika hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana (Pasal 3).

c. Pemilik Hak Guna Bangunan

Pasal 36 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan adalah warga negara Indonesia; dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Pada dasarnya mengenai siapa yang dapat memiliki Hak Guna Bangunan adalah sama dengan ketentuan yang menyangkut pemilik Hak Guna Usaha.

d. Pemilik Hak Pakai Atas Tanah Negara

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, Hak Pakai tidak ditunjuk sebagai obyek Hak tanggungan. Hal tersebut dikarenakan pada waktu itu Hak Pakai tidak termasuk hak-hak atas tanah yang wajib didaftar, dan karenanya tidak dapat

memenuhi publisitas untuk dapat dijadikan jaminan utang. Namun dalam perkembangannya Hak Pakai harus pula didaftarkan, yaitu Hak Pakai yang diberikan atas tanah negara. Hak Pakai yang didaftar tersebut menurut sifat dan kenyataannya dapat dipindahtangankan atau dialihkan kepada orang perseorangan atau badan-badan hukum perdata. Berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (yang dikenal dengan Undang-undang Hak Tanggungan / UUHT) Hak Pakai ditetapkan sebagai salah satu obyek Hak Tanggungan adalah merupakan penyesuaian ketentuan Undang-undang Pokok Agraria dengan perkembangan Hak Pakai itu sendiri serta kebutuhan masyarakat yang menyangkut pendanaan melalui lembaga perkreditan.

Menurut ketentuan Pasal 42 UUPA, yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :

- 1) Warga negara Indonesia;
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dalam Pasal 39 menyatakan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah :

- 1) Warga negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, Lembaga pemerintah Non Departemen, dan pemerintah Daerah;
- 4) Badan-badan keagamaan dan sosial;
- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 6) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- 7) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Sedangkan dalam pasal 49 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, disebutkan bahwa Hak Pakai dapat diberikan kepada:

- 1) Warga negara Indonesia;
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Instansi Pemerintah;
- 4) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia;
- 5) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Di antara ketiga ketentuan tersebut di atas terdapatlah perbedaan, yaitu pada ketentuan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 mengenai pihak-pihak yang dapat memiliki Hak Pakai, atas tanah adalah lebih luas dari pada ketentuan dalam UUPA. Hal tersebut tidak perlu diperrnasalahkan karena keberadaan Peraturan Pemerintah tersebut adalah sebagai peraturan pelaksanaan UUPA, yang telah disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat.

2. Pemegang Hak Tanggungan

Menurut Pasal 9 UUHT, pemegang Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang. Ketentuan ini tidak ada penjelasannya. Bagi pihak penerima Hak Tanggungan, haruslah memperhatikan ketentuan Pasal 8 ayat (2) UUHT yang menentukan bahwa : “Kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus ada pada pemberi Hak Tanggungan pada saat pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan”. Kata-kata “harus ada” tersebut haruslah dimaksudkan “harus telah ada dan masih ada”. Kewenangan tersebut harus ada pada saat didaftarkannya Hak Tanggungan, karena lahimya Hak Tanggungan adalah saat pendaftarannya. Artinya kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum

terhadap obyek Hak Tanggungan diharuskan ada pada pemberi Hak Tanggungan pada saat pembuatan buku tanah Hak Tanggungan. Bahkan menurut penjelasan Pasal 8 ayat (2) UUHT, dikatakan untuk itu harus dibuktikan keabsahan dari kewenangan tersebut pada saat didafiarnya Hak Tanggungan yang bersangkutan.

a. Hak Pakai Atas Tanah Negara Yang Dapat Dijaminkan

Hubungan hukum dengan tanah akan menimbulkan hak penguasaan atas tanah. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; hubungan hukum tersebut berupa hubungan antara negara dengan tanah dan hubungan antara warga negara (baik individu maupun kelompok) dengan tanah. Penguasaan tanah oleh negara ataupun oleh warga negara menimbulkan kewenangan untuk berbuat sesuatu atas tanah. Penguasaan negara atas tanah dalam statusnya sebagai badan penguasa, maka hak menguasai negara adalah dalam arti publik.

Berdasarkan kewenangan negara dan subyek dari hak penguasaan atas tanah tersebut, maka dapat dikatakan ada dua karakter penguasaan tanah, yaitu tanah yang dikuasai oleh masyarakat, dan tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara). Terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara, masyarakat dapat mengajukan salah satu dari hak yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Timbulnya tanah di bawah penguasaan negara adalah karena :

- 1) pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA, yaitu dalam hal tanah diperutamakan untuk kepentingan umum;
- 2) tanah dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya;
- 3) tanah yang dikuasai kembali oleh negara, yaitu terhadap tanah terlantar;
- 4) tanah yang dikuasai oleh orang yang tidak memenuhi syarat untuk menjadi subyek hak atas tanah (Pasal 21 ayat (3) UUPA) ;

- 5) berakhirnya jangka waktu sesuatu hak atas tanah; dan
- 6) pemegang hak tidak memperpanjang atau tidak dapat memperpanjangnya (Hermayulis, 2000:51).

Hak Pakai atas tanah adalah salah satu hak yang dapat diperoleh dari tanah negara. Di samping itu Hak Pakai dapat diperoleh dari tanah milik orang lain. Berdasarkan ketentuan Pasal 41 UUPA, maka kewenangan privat yang terdapat pada tanah hak pakai adalah dalam hal mengutamakan bangunan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain.

Dalam perkembangannya Hak Pakai harus didaftarkan, yaitu Hak Pakai yang diberikan atas tanah negara. Sebagian dari Hak Pakai atas tanah negara yang terdaftar itu, menurut sifat dan kenyataannya dapat dipindahtangankan. Selanjutnya dengan ditetapkannya UUHT, Hak Pakai atas tanah negara tersebut dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan (Pasal 4 ayat (2) UUHT), hal tersebut merupakan penyesuaian UUPA dengan perkembangan Hak Pakai itu sendiri serta kebutuhan masyarakat.

Hak Pakai atas tanah negara yang dapat dipindahtangankan meliputi Hak Pakai yang diberikan kepada orang perseorangan atau badan hukum untuk jangka waktu tertentu yang ditetapkan di dalam Pasal 43 UUPA. Bahwa untuk memindahkan Hak Pakai atas tanah negara diperlukan izin dari pejabat yang berwenang. Izin tersebut hanyalah berkaitan dengan apakah penerima hak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang Hak Pakai.

Namun ada kalanya terhadap Hak Pakai atas tanah negara, yang walaupun wajib didaftar, karena sifatnya tidak dapat dipindahtangankan bukan merupakan obyek Hak Tanggungan. Hak Pakai yang demikian misalnya Hak Pakai atas nama Pemerintah, Hak Pakai atas nama Badan Keagamaan dan Sosial, dan Hak Pakai atas nama Perwakilan Negara Asing UU No.4 1996).

Pada Hak Pakai sebagai obyek jaminan, maka terlihat adanya pemisahan vertikal antara tanah dengan bangunan atau tanaman yang ditanam di atas tanah tersebut. Dinyatakan ada pemisahan vertikal adalah karena isi dari Hak Pakai atau kewenangan privat pada Hak Pakai yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil. Berdasarkan kewenangan tersebut, maka sudah barang tentu yang dijadikan jaminan adalah semua yang menjadi kewenangan (hak) privat tersebut. Sementara tanahnya sendiri apabila telah habis masa berlakunya Hak Pakai akan kembali menjadi tanah negara.

Penetapan nilai jaminan atas benda yang akan dijadikan obyek Hak Tanggungan belum ada acuan yang jelas, sehingga sanksi terhadap pelanggaran mengenai penetapan nilai jaminan tidak dapat diberikan. Yang perlu diperhatikan disini adalah bahwa nilai barang jaminan adalah sebesar hak yang dimiliki oleh pihak yang menjaminkan. Di dalam Hak Pakai atas tanah negara, dengan adanya batas waktu penggunaannya, maka sudah barang tentu nilai jaminan atas Hak Pakai tersebut akan berkurang dengan berjalannya waktu pemberian hak. Dengan demikian semestinya nilai yang dapat diperhitungkan untuk menetapkan besarnya jaminan adalah nilai sepanjang batas sisa waktu Hak Pakai tersebut bukan berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP).

Keberadaan Hak Pakai atas tanah negara sebagai obyek Hak Tanggungan, selanjutnya dipertegas dengan Pasal 53 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yang menetapkan bahwa : “ Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan”.

Selanjutnya pada ayat (2)-nya ditetapkan bahwa “Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)

hapus dengan hapusnya Hak Pakai”. Permasalahan yang sering timbul berkaitan dengan jangka waktu utang yang dijamin dengan Hak Pakai tersebut belum berakhir, sementara Hak Tanggungan telah hapus. Kondisi hukum yang terjadi dalam keadaan demikian. Diantaranya dapat menimbulkan kreditur tidak lagi mempunyai jaminan pengembalian atas piutangnya, terutama jika Hak Pakai tidak dapat diperpanjang karena Pemerintah memerlukan tanah tersebut. Disini terlihat adanya permasalahan kepentingan pada tugas negara dalam melindungi kreditur dan pelaksanaan rencana bilamana Hak Pakai tersebut dapat diperpanjang, maka debitur kembali dikenakan biaya proses pengikatan dan pendafiaran Hak Tanggungan.

Permasalahan akan lebih berat lagi bilamana dihadapkan pada keadaan pailit, yaitu apabila debitur yang mengagunkan tanah Hak Pakai atas tanah negara jatuh pailit, maka tanah tersebut tentu akan menjadi obyek sita, sementara itu tanah yang terkait bukan merupakan kewenangan privat dari pemilik hak tersebut.

Sedangkan terhadap Hak Pakai atas tanah Hak Milik, menurut ketentuan Pasal 4 ayat (3) UUHT telah diberikan peluang untuk dijadikan obyek Hak Tanggungan. Bunyi pasal tersebut adalah bahwa pembebanan Hak Tanggungan pada Hak Pakai atas tanah Hak Milik akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Menurut penjelasannya dikatakan bahwa Hak Pakai atas tanah Hak Milik baru dapat dibebani Hak Tanggungan apabila telah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hal tersebut belum bisa terlaksana karena belum ditetapkannya Peraturan Pemerintah yang dimaksud, selain itu Hak Pakai atas tanah Hak Milik belum dianggap perlu mewajibkan pendaftarannya. Namun demikian tidak menutup kemungkinan pada masa yang akan datang Hak Pakai pembangunan atas tanah Hak Milik dapat dibebani dengan Hak Tanggungan.

b. Orang Asing Yang Dapat Menjaminkan Hak Pakai Atas Tanah Negara

UUPA menganut adanya pemisahan yang tegas antara warga negara dan bukan warga negara Indonesia di dalam melakukan pemberian dan pengakuan hak atas tanah. Asas nasionalitas yang dianutnya tercermin pada hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan yang abadi dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum yang berdaulat, adil, dan makmur. Oleh sebab itu hak menguasai dari negara tidak dapat dilepaskan kepada bangsa asing atau sebagian diberikan kepada bangsa asing. Asas nasional tersebut merupakan bentuk perlindungan terhadap kepentingan rakyat dan bangsa Indonesia dalam menikmati kehidupan yang layak di negara dan di antara bangsanya sendiri.

Diberlakukannya PP No. 40 Tahun 1996 yang memperluas subyek hukum Hak Pakai, maka permasalahan hukum yang timbul lebih lanjut adalah “apakah semua subyek hukum Hak Pakai dapat menjadi subyek hukum (selaku pemberi) pada Hak Tanggungan”. Permasalahan ini tidak hanya dapat dijawab dengan singkat antara pilihan “ya” dan “tidak”, karena didalamnya terkandung politik hukum pertanahan dan pembangunan ekonomi Indonesia.

Kebijakan memperluas subyek hukum Hak Pakai atas tanah negara merupakan pilihan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam menghadapi era globalisasi ekonomi dunia. Dengan memperluas berlakunya Hak Pakai kepada orang asing, ini berarti bahwa warga negara harus mampu bersaing dengan warga negara asing untuk mendapatkan kesempatan memiliki Hak Pakai atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Pada UUPA nampak adanya politik hukum yang

menunjukkan adanya penekanan kepada penggunaan tanah dari segi social asset bagi keutuhan bangsa Indonesia, dan economic asset bagi pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan bangsa Indonesia.

Dalam upaya menuju era globalisasi ekonomi, Pemerintah Indonesia berharap agar pebisnis asing dapat memiliki rumah hunian atau tempat usaha di Indonesia sebagai penunjang kegiatan investasinya. Di sisi lain berbagai akibat sampingan bermunculan mengiringi booming praparaora antara lain timbulnya kredit macet karena pembangunan perumahan oleh swasta dibiayai dengan pinjaman (kredit kontruksi) dari bank, dan muncul kebutuhan akan perangkat hukum yang membuka kemungkinan orang asing dapat memiliki rumah di Indonesia. Kebutuhan tersebut kemudian dapat ditampung dengan memberlakukan Peraturan pemerintah No. 4 tahun 1996 yang memungkinkan orang asing memiliki rumah di atas tanah Hak Pakai atas tanah negara.

Pasal 52 PP No. 40 tahun 1996 memberikan hak kepada pemegang Hak Pakai untuk menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan Hak Pakai selama waktu tertentu untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk memindahkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya. Selanjutnya Pasal 53 ayat (1)-nya ditetapkan bahwa Hak Pakai atas tanah negara dan atas tanah Hak Pengelolaan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Hal yang sama dapat disimpulkan dari ketentuan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, bahwa semua subyek hukum Hak Pakai dapat menjadi pihak pada perjanjian utang dengan Hak Tanggungan terhadap tanah Hak Pakai (atas tanah negara) yang dipunyainya. Dalam undang-undang tersebut tidak menetapkan adanya ketentuan tentang pembatasan subyek Hak Pakai yang dapat menjadi subyek Hak Tanggungan yaitu selaku pemberi Hak Tanggungan. Artinya siapa saja sepanjang

dapat menjadi subyek Hak Pakai, maka dapat menjadi pemberi Hak Tanggungan.

Tidak adanya pembatasan terhadap subyek Hak Tanggungan tersebut dapat berakibat tujuan pemberian Hak Pakai kepada orang asing tidak tercapai. Tujuan mana adalah untuk menggairahkan investasi di Indonesia, sehingga kecepatan laju pembangunan ekonomi dapat dipacu. Ditetapkannya orang asing sebagai subyek hukum Hak Pakai atas tanah negara, serta diberikannya kesempatan untuk memperoleh fasilitas kredit dengan Hak Tanggungan atas tanah negara, maka hal ini merupakan persaingan bagi pengusaha asli bangsa Indonesia. Maksudnya, fasilitas kredit yang diperuntukkan bagi bangsa Indonesia yang membutuhkan modal lancar untuk berpartisipasi di dalam pembangunan ekonomi, akan dimanfaatkan juga oleh orang asing ataupun badan hukum asing tersebut.

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu perihal pemberi Hak Tanggungan, yang meliputi pemilik Hak Milik, pemilik Hak Guna Usaha, pemilik Hak Guna Bangunan, dan pemilik Hak Pakai. Mengingat orang asing adalah salah satu subyek pemegang/pemilik Hak Pakai, maka orang asing tersebut dapat sebagai pemberi Hak Tanggungan. Adapun orang asing yang dimaksudkan adalah yang memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai, yaitu yang berkedudukan di Indonesia (Pasal 42 UUPA jo. Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996. Pengertian orang asing yang berkedudukan di Indonesia adalah orang “asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat/kontribusi bagi pembangunan nasional. Lebih lanjut ditekankan oleh Penjelasan PP No. 41 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa berkedudukan tidak harus diartikan sama dengan tempat kediaman atau domisili. Dengan demikian memberikan kemungkinan bagi orang asing yang kehadiran atau posisinya di Indonesia secara tidak tetap.

Adapun Hak Pakai yang dapat dibebani dengan Hak Tanggungan, adalah Hak Pakai atas tanah negara yang terdaftar,

yang menurut sifat dan kenyataannya dapat dipindahtangankan. Dengan demikian orang asing yang dapat sebagai pemberi Hak Tanggungan selain telah memenuhi ketentuan diatas, yang bersangkutan harus pula sebagai pemegang Hak Pakai atas tanah negara yang terdaftar.

Bilamana orang asing sebagai pemegang Hak Pakai atas tanah negara itu tidak lagi berkedudukan di Indonesia dan juga tidak memberikan manfaat bagi pembangunan nasional, maka Hak Pakai tersebut hapus karena hukum dan tanahnya akan kembali dikuasai oleh negara, karena orang asing itu tidak lagi memenuhi syarat sebagai subyek Hak Pakai. Apabila orang asing tersebut telah membebani Hak Pakai atas tanah negara itu dengan Hak Tanggungan, maka Hak Tanggungan tersebut hapus karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan itu (Pasal 18 ayat (1) huruf d UUHT).

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Tidak semua orang asing yang berada di Indonesia dapat bertindak selaku pemberi Hak Tanggungan. Orang asing yang dapat menjadi pemberi Hak Tanggungan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. sebagai pemegang Hak Pakai atas tanah negara yang terdaftar yang berarti bahwa orang asing yang bersangkutan mempunyai kewenangan terhadap Hak Pakai atas tanah tersebut;
- b. berkedudukan di Indonesia, dalam arti yang bersangkutan memberi manfaat atau kontribusi bagi pembangunan nasional dan ikut memelihara kepentingan ekonomi Indonesia; dan
- c. izin Penanaman Modal Asingnya masih berlaku.

2. Saran

- a. Penetapan nilai jaminan harus hati-hati, karena kewenangan privat yang dapat dipunyai oleh pemilik Hak Pakai hanya sebagai pengguna bangunan dan/atau memungut hasil dari tanah yang

- dijamin sehingga Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) tanah Hak Pakai atas tanah negara tidak dapat dijadikan patokan dalam menetapkan nilai jaminan.
- b. Jangka waktu pelunasan hutang yang dijamin harus disesuaikan dengan jangka waktu kepemilikan Hak Pakai atas tanah negara yang dijamin.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodiki, Bungai Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia, IKIP Malang, Malang, 1999.
- Eddy Ruchiyat, Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA, Alumni, Bandung, 1995.
- Effendi Perangin, Hukum Agraria Indonesia, CV. Rajawali, Jakarta, 1989.
- H. Hadari Nawawi, Metode Bidang Sosial, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001.
- Hennayulis, Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 10, 2000.
- Imam Soetikno, Politik Agraria Nasional, Cetakan Pertama, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1983,
- Sudargo Gautama, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya (1996), Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- --, Komentar Atas Undang-Undang Hak Tanggungan Baru Tahun 1996 No.4, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Sutan Remy Sjahdeini, Hak Tanggungan, Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok Dan Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan, Alumni, Bandung, 1999.
- Usman Rachmadi, Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Wantjik Saleh, Hak Atas Tanah, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Perundang-Undangan :
- Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960.
- Undang-Undang No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- P.P. No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- PP. No.41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.
- Permeneg Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan. PMNA/KBPN No.7 Tahun 1996 jo. No. 8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.