



# ALSA LEGAL MEMORANDUM #3

STATUS HUKUM PENGUASAAN RUMAH DI  
ATAS TANAH MILIK ORANG LAIN  
BERDASARKAN IZIN PINJAM PAKAI

ALSA LC UNHAS  
2024/2025

**LEGAL MEMORANDUM**  
**STATUS HUKUM PENGUASAAN RUMAH DI ATAS TANAH MILIK**  
**ORANG LAIN BERDASARKAN IZIN PINJAM PAKAI**

**A. Heading**

Kepada : ALSA *Local Chapter* Universitas Hasanuddin  
Dari : Legal Research and Counseling Department  
Tanggal : 10 Desember 2025  
Perihal : Status Hukum Penguasaan Rumah di Atas Tanah Milik Orang Lain  
Berdasarkan Izin Pinjam Pakai

**B. Statement of Assignment**

Pada realita kehidupan bermasyarakat terkadang ditemukan situasi dimana seseorang yang bertempat tinggal diatas tanah milik pihak lain. Penguasaan tersebut tidak didasarkan dari kepemilikan hak atas tanah atau bangunan, melainkan semata-mata hanya berdasarkan izin pinjam pakai (pinjam tinggal) yang diberikan oleh pemilik tanah, yang dilakukan tidak tertulis maupun tertulis. Permasalahan hukum kemudian timbul ketika hubungan pinjam pakai tersebut berakhir atau ketika pemilik tanah menghendaki kembali penguasaan atas tanah dan bangunan, sementara pihak penghuni masih tetap menempati rumah tersebut dan bahkan dalam beberapa kondisi pemenuhan hak-hak untuk hidup seperti registrasi air PDAM atau aliran listrik yang terhambat akibat tidak adanya alas hak tersebut. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan dan status hukum penguasaan rumah tersebut, serta hak dan kewajiban para pihak menurut hukum yang berlaku.

Oleh karena itu, *Legal Memorandum* ini disusun untuk memberikan analisis mendalam terhadap ketentuan hukum yang mengatur terkait sistem pinjam tinggal, hak-hak yang timbul dari kepemilikan tersebut, dan bagaimana solusi hukum agar masyarakat tersebut tetap mendapatkan perlindungan hukum atas hak-hak dasar dalam penghidupannya.

**C. Issues**

Melalui Legal Memorandum ini, pembahasan difokuskan pada analisis status hukum penguasaan rumah di atas tanah milik orang lain berdasarkan izin pinjam pakai. Fokus analisis diarahkan pada mekanisme perlindungan hukum masyarakat rentan yang memiliki kediaman di atas tanah orang lain dengan dasar kepercayaan tetapi tidak dapat mendapatkan hak-hak dasar penghidupan karena dianggap tidak memiliki suatu alas hak yang sah. Adapun pertanyaan-pertanyaan yang menjadi fokus analisis dalam memorandum ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana status hukum penguasaan rumah yang berdiri di atas tanah milik orang lain berdasarkan izin pinjam pakai?
2. Bagaimana upaya perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh pemilik rumah di atas tanah milik orang lain?

#### D. *Brief Answer*

Penguasaan rumah yang berdiri di atas tanah milik pihak lain berdasarkan izin pinjam pakai memiliki kedudukan hukum yang sementara, dapat dicabut sewaktu-waktu, dan tidak melahirkan hak kepemilikan atas tanah. Hak atas tanah tetap berada pada pemilik semula, sedangkan bangunan rumah dapat dimiliki oleh penghuni sesuai asas pemisahan horizontal. Namun, apabila izin tersebut tidak dituangkan dalam perjanjian tertulis dan tidak didaftarkan secara resmi, maka perlindungan hukum bagi penghuni sangat lemah, sehingga berpotensi menimbulkan pengosongan sepihak dan sengketa. Meskipun demikian, penghuni masih dapat menuntut ganti rugi atas bangunan apabila izin diberikan dengan itikad baik. Untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum yang lebih kuat, disarankan agar status penguasaan ditingkatkan menjadi hak pakai melalui akta notaris dan pendaftaran di Badan Pertanahan Nasional (BPN).

#### E. *Statements of Facts*

1. Bahwa Perjanjian pinjam pakai diatur dalam Pasal 1740-1753 KUH Perdata. Menurut Pasal 1740 KUH Perdata, pinjam pakai adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan suatu barang kepada pihak yang lainnya untuk dipakai dengan cuma-cuma, dengan syarat bahwa yang menerima barang tersebut, setelah memakainya atau setelah lewatnya waktu tertentu, akan mengembalikannya.

2. Bahwa hak-hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria seperti Hak Milik (Pasal 20), Hak Guna Usaha (Pasal 28), Hak Guna Bangunan (Pasal 35), dan Hak Pakai (Pasal 41).
3. Bahwa perjanjian pinjam pakai secara lisan tidak termasuk dalam hak-hak ini, sehingga tidak memberikan status hukum yang setara dengan hak pakai formal yang memerlukan pendaftaran di Kantor Pertanahan (BPN) sesuai Pasal 19 UUPA hak individu atas tanah harus didaftarkan untuk kepastian hukum.
4. Bahwa berdasarkan Pasal 571 KUH Perdata, bangunan yang didirikan di atas tanah milik orang lain secara prinsip menjadi milik pemilik tanah sehingga asas pelekatan berlaku secara otomatis (*ex lege*), tanpa memerlukan tindakan hukum tambahan.

#### F. Analysis

##### 1. Status Hukum Penguasaan Rumah yang Berdiri di Atas Tanah Milik Orang Lain Berdasarkan Izin Pinjam Pakai

Penguasaan rumah yang berdiri di atas tanah milik orang lain berdasarkan izin pinjam pakai kerap kali ditemukan dalam praktik sosial masyarakat di Indonesia, biasanya terjadi dalam hubungan kekeluargaan, pertemanan, atau relasi kepercayaan. Hubungan hukum semacam ini sebenarnya tidak dapat dipandang sebagai peralihan hak atas tanah atau bangunan, melainkan semata-mata sebagai hubungan perikatan perdata yang bersifat sementara. Perjanjian pinjam pakai dikualifikasikan sebagai perjanjian bernama yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Definisi dari pinjam pakai berdasarkan Pasal 1740 KUHPerdata adalah pemberian izin oleh pemilik suatu barang kepada pihak lain untuk menggunakan barang tersebut secara cuma-cuma, dengan kewajiban untuk mengembalikannya setelah jangka waktu tertentu atau setelah tujuan penggunaan tercapai.<sup>1</sup> Sehingga pengertian dari perjanjian pinjam pakai tidak dimaksudkan untuk memindahkan hak milik ataupun hak kebendaan lainnya kepada pihak penerima pinjam. Perjanjian pinjam pakai menghasilkan hak perorangan (*persoonlijk recht*), dan bukan hak kebendaan (*zakelijk recht*).<sup>2</sup> Hak perorangan bersifat relatif dan hanya mengikat para pihak yang membuat perjanjian, sehingga tidak dapat dipertahankan terhadap pihak ketiga. Konsekuensi dari penguasaan

<sup>1</sup> Pasal 1740 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>2</sup> Salam N and Sidik M, ‘Aspek Hukum Perjanjian Pinjam Pakai Atas Barang Milik Pemerintah Daerah’ (Doctoral thesis, Tadulako University 2014).

rumah oleh pihak penghuni berdasarkan izin pinjam pakai adalah tidak memiliki kekuatan hukum yang melekat pada objek tanah atau bangunan tersebut.

Dari pandangan hukum agraria, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah mengatur jenis-jenis hak atas tanah yang diakui oleh hukum secara limitatif, seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Hak-hak tersebut dapat diperoleh melalui prosedur hukum dan tidak dapat muncul hanya karena adanya penguasaan fisik semata.<sup>3</sup> Oleh karena itu, penguasaan rumah berdasarkan izin pinjam pakai juga tidak dapat dikualifikasikan sebagai hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Penguasaan semacam ini sering dikategorikan sebagai *detentie*, yaitu penguasaan atas suatu benda yang dilakukan atas nama dan dengan izin pemiliknya.<sup>4</sup> Dimana pihak penghuni bertindak sebagai pemakai, bukan sebagai pemilik, sehingga tidak memiliki niat untuk memiliki (*animus domini*). Statusnya sendiri berlaku selama izin pinjam pakai masih berlaku, penguasaan tersebut dianggap sah, namun keabsahan tersebut sepenuhnya bergantung pada keberlanjutan izin dari pemilik tanah.

Ketika izin pinjam pakai dicabut atau berakhir berdasarkan Pasal 1749 KUHPerdata, maka dasar hukum penguasaan tersebut statusnya otomatis gugur. Pada saat kondisi demikian, kewajiban hukum pihak penghuni adalah mengembalikan rumah dan tanah kepada pemiliknya. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, penguasaan yang semula sah dapat berubah menjadi penguasaan tanpa hak, yang membuka ruang bagi pemilik tanah untuk dapat menempuh upaya hukum perdata, termasuk gugatan pengosongan lahan.<sup>5</sup> Kemudian terkait pengaruh lamanya seseorang menempati tanah atau rumah berdasarkan perjanjian pinjam pakai tidak dapat dijadikan dasar untuk memperoleh hak milik. Hukum pertanahan di Indonesia tidak mengenal asas daluwarsa yang melahirkan hak atas tanah hanya karena penguasaan fisik dalam jangka waktu lama. Dengan demikian, klaim kepemilikan yang didasarkan semata-mata pada lamanya penguasaan tidak memiliki landasan hukum yang kuat. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa status hukum penguasaan rumah di atas tanah milik orang lain berdasarkan izin pinjam pakai memiliki sifat yang sementara, terbatas, dan bergantung

<sup>3</sup> Pasal 4 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>4</sup> Mariam Darus Badrulzaman, *KUH Perdata Buku III: Hukum Perikatan* (Alumni, Bandung).

<sup>5</sup> Pasal 1749 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

sepenuhnya pada kehendak pemilik tanah. Penguasaan tersebut tidak melahirkan hak kebendaan dan tidak memberikan legitimasi bagi penghuni untuk mengklaim kepemilikan atas tanah maupun bangunan yang ditempati.

## 2. Upaya Perlindungan Hukum Oleh Pemilik Rumah di Atas Tanah Milik Orang Lain

Perlindungan hukum merupakan suatu upaya yang dapat bersifat preventif maupun represif, hal ini diperlukan untuk menjamin kepastian dan perlindungan atas hak-hak dalam penguasaan tanah tersebut. Upaya yang perlu dilakukan terlebih dahulu berupa upaya preventif dalam hubungan perjanjian pinjam pakai seharusnya dituangkan dalam suatu perjanjian tertulis untuk memberikan kekuatan pembuktian yang lebih kuat sekiranya terjadi sengketa.<sup>6</sup> Dalam perjanjian tersebut haruslah memuat identitas para pihak, objek dari perjanjian, jangka waktu perjanjiannya, kemudian hak dan kewajiban para pihak, dan ketentuan lebih lanjut terkait mekanisme pengembalian dari objek yang diperjanjikan. Hal yang perlu ditegaskan lebih lanjut bahwa penguasaan yang diberikan berupa tanah dan bangunan diatasnya tidak dimaksudkan sebagai peralihan hak kepemilikan. Manfaat dari perjanjian tertulis juga digunakan agar perjanjian tersebut dapat jelas dan terdokumentasi agar status hak dapat secara jelas memiliki dasar dan bukan hanya penguasaan fisik semata. Selanjutnya ketika upaya preventif tidak berhasil dan sengketa telah terjadi maka para pihak dapat menempuh upaya perlindungan hukum represif berupa pencabutan izin pinjam pakai secara tegas yang menandai berakhirnya hubungan hukum antara pemilik dan pihak penghuni, jika dari pemilik ingin mengambil kembali hak penguasaan fisik dari tanah dan bangunan tersebut sehingga pemilik berhak untuk meminta pengosongan rumah dan pengembalian tanah sesuai dengan Pasal 1753 KUHPerdata.

Pada posisi ini pemilik tanah merupakan pihak yang memiliki alas hak yang sah dan diakui oleh hukum sehingga kedudukannya lebih kuat dibandingkan penghuni yang hanya bergantung pada izin penggunaan lahan yang sifatnya sementara. Tetapi, selama pemilik tanah memberikan hak pinjam pakai kepada penghuni maka dapat dilakukan beberapa upaya perlindungan hukum terhadap hak yang telah diberikan agar hak-hak dasar atas penghidupan di rumah mereka sendiri

<sup>6</sup> R Subekti, *Hukum Perjanjian* (Intermasa, Jakarta).

dapat terpenuhi. Beberapa upaya hukum yang dapat dilakukan adalah melakukan konversi maupun pembaharuan terhadap perjanjian dan kesepakatan yang telah dilakukan. Jika sejak awal memang kesepakatan dilakukan secara lisan maka para pihak perlu untuk membuat akta notariil terkait pemindahan kepemilikan tanah. Terkait hak yang dapat diberikan dapat berupa Hak Pakai, yang diatur pada Pasal 41 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dimana hak tersebut dapat digunakan sebagai dasar untuk menghuni atau menggunakan bangunan di atas tanah negara/orang lain, karena memberikan hak pakai terbatas jangka waktu tertentu, dan bisa dialihkan.<sup>7</sup> Sehingga antara penghuni dan pemilik tanah dapat memiliki kepastian hukum dari tanah dan bangunan yang dihuni.

#### G. Closing Statement

Berdasarkan isu dan pembahasan yang telah disebutkan sebelumnya dalam Memorandum Hukum, dapat disimpulkan bahwa:

1. Penguasaan rumah di atas tanah milik orang lain berdasarkan izin pinjam pakai merupakan hubungan hukum perdata yang bersifat sementara, tidak melahirkan hak kebendaan, dan tidak memberikan hak kepemilikan atas tanah maupun bangunan. Keabsahan penguasaan tersebut sepenuhnya bergantung pada keberlakuan izin dari pemilik tanah.
2. Izin pinjam pakai tidak termasuk dalam hak atas tanah yang diakui oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sehingga tidak memberikan kepastian hukum dan tidak dapat dipertahankan terhadap pihak ketiga. Berakhirnya atau dicabutnya izin menyebabkan gugurnya dasar hukum penguasaan dan mewajibkan penghuni untuk mengembalikan tanah serta bangunan kepada pemiliknya.
3. Perlindungan hukum bagi penghuni sangat terbatas apabila izin pinjam pakai tidak dituangkan dalam perjanjian tertulis, yang berpotensi menimbulkan sengketa, pengosongan sepihak, serta hambatan dalam pemenuhan hak-hak dasar penghidupan seperti akses air dan listrik.
4. Untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum yang lebih kuat, para pihak disarankan meningkatkan status penguasaan melalui pemberian Hak Pakai sesuai Pasal 41 UUPA yang dibuat dengan akta notaris dan didaftarkan di Badan

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Djambatan, Jakarta).

Pertanahan Nasional (BPN), sehingga hak dan kewajiban masing-masing pihak menjadi jelas dan terlindungi secara hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Regulasi

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

### Buku

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Djambatan, Jakarta).

Mariam Darus Badrulzaman, *KUH Perdata Buku III: Hukum Perikatan* (Alumni, Bandung).

R Subekti, *Hukum Perjanjian* (Intermasa, Jakarta).

### Jurnal

Salam N and Sidik M, ‘Aspek Hukum Perjanjian Pinjam Pakai Atas Barang Milik Pemerintah Daerah’ (Doctoral thesis, Tadulako University 2014).