



KEDUDUKAN HAK ORANG ASING TERHADAP STATUS KEPEMILIKAN RUMAH

Hetty Hassanah, Wahyudi

Fakultas Hukum Universitas Komputer Indonesia

Email: hetty.hassanah@email.unikom.ac.id, wahyudi@email.unikom.ac.id

Masuk: September 2022	Penerimaan: Oktober 2022	Publikasi: Desember 2022
-----------------------	--------------------------	--------------------------

ABSTRAK

Kebijakan pemerintah untuk mempercepat pembangunan salah satunya membuka jalan investasi dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Investor dari luar negeri mengharapkan memiliki rumah dengan status kepemilikan yang jelas dengan tujuan kepastian keamanan investasinya sedangkan perangkat hukum yang mengatur tentang kepemilikan rumah oleh orang asing masih menimbulkan multitafsir. Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif analitis, dengan menggunakan metode yuridis normatif dan data yang dihasilkan dianalisis secara yuridis kualitatif. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketentuan pertanahan diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 akan tetapi dalam peraturan tersebut masih terlihat kontroversi dalam penerapannya. Pemerintah sebagai pemangku kebijakan mempunyai kewajiban untuk mengatur secara jelas tentang kepemilikan rumah oleh orang asing sebagai salah satu upaya menjamin kepastian hukum bagi investor asing dalam menanamkan investasinya didalam negeri. Peraturan tersebut juga harus melindungi masyarakat dengan menjunjung tinggi keadilan yang seimbang antara masyarakat, pengusaha dan penguasa.

395

Kata Kunci : Hukum Pertanahan; Hak Atas Tanah; Pemilikan Rumah Oleh Orang Asing.

ABSTRACT

One of the government's policies to accelerate development is to pave the way for investment from within the country and from abroad. Investors from abroad expect to own a house with a clear ownership status with the aim of ensuring the security of their investment, while the legal instruments governing home ownership by foreigners still lead to multiple interpretations. The research is descriptive analytical, using normative juridical methods and the resulting data is analyzed in a qualitative juridical manner. The results obtained from this study indicate that the land provisions are regulated in Government Regulation Number 103 of 2015 but in this regulation there are still controversies in its application. The government as a policy maker has an obligation to clearly regulate home ownership by foreigners as an effort to ensure legal certainty for foreign investors in investing in the country. The regulation must also protect the

community by upholding a balanced justice between the community, businessmen and authorities.

Keywords: *Land Law; Land rights; Home Ownership by Strangers.*

A. PENDAHULUAN

Tanah dan rumah merupakan kebutuhan pokok manusia di muka bumi ini. Masalah pertanahan dan perumahan tentu saja harus diatur dengan peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas, agar tidak menimbulkan masalah hukum terkait pertanahan dan perumahan tersebut. Di Indonesia hukum pertanahan telah lahir seiring berkembangnya masyarakat adat.

Dalam perkembangannya tanah tidak hanya sebagai bentuk eksistensi seseorang, akan tetapi sebagai nilai ekonomis yang dapat menjamin kehidupan seseorang. Menjadi penting penguasaan tanah tidak hanya dalam bentuk fisik tetapi juga penguasaan secara yuridis yang dilandasi hak. Untuk mewujudkan keinginan masyarakat dalam penguasaan tanah dilakukan suatu kegiatan yang disebut dengan pendaftaran tanah.¹

Ada beberapa hak-hak atas tanah berdasarkan hukum adat di Indonesia yang diakui oleh masyarakat adat di berbagai daerah di nusantara. Seiring berkembangnya masa penjajahan Belanda di muka bumi Indonesia. Berdasarkan Pasal 163 juncto Pasal 131 IS penduduk Hindia Belanda (Indonesia) dibagi menjadi 3 (tiga golongan penduduk sebagai implementasi politik *divide et impera* yaitu:²

1. Golongan Eropa;
2. Golongan Timur Asing;
3. Golongan Bumi Putera.

Atas masing-masing golongan penduduk diberlakukan peraturan-peraturan yang berbeda beda. Bagi golongan Eropa, untuk semua bidang kehidupan diberlakukan hukum Belanda termasuk ketentuan hukum yang berkaitan dengan hukum

Ditinjau Dari Keberadaan Lembaga Rechtsverwerking (Studi Beberapa Sengketa Hak Milik Di Kota Padang),” *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER* 6, no. 2 (2020): 151.

² Hetty Hassanah, *Aspek Hukum Perdata Di Indonesia* (Yogyakarta: Deep Publish, 2014).

¹ Azmi Fendri; Yussy A. Mannas, “Kepastian Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik

pertanahan, berlaku Buku II *Burgerlijke Wetboek* (selanjutnya ditulis BW). Sementara itu bagi golongan Timur Asing berlaku pula BW atau hukum adat, tergantung dengan siapa golongan Timur Asing melakukan hubungan hukum, termasuk dalam hal yang berkaitan dengan hukum pertanahan. Bagi golongan Bumi Putera, masalah pertanahan berlaku hukum adat yang berlaku di wilayah masyarakat adat masing-masing. Hak menguasai negara khususnya dibidang pertanahan merupakan hak yang diberikan kepada negara untuk pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*).³

Hak-hak atas tanah yang diatur dalam hukum adat antara lain hak ulayat atas tanah yaitu kewenangan, yang menurut hukum adat, dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya, di mana kewenangan ini memperbolehkan masyarakat untuk

mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya. Menurut Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999, Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan wilayah lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam.⁴

Sementara itu, hak-hak atas tanah menurut hukum perdata barat yang diberlakukan untuk golongan Eropa termuat dalam Buku II BW, yaitu:⁵

1. Hak *Eigendom*, terdapat pada Pasal 570 BW yaitu hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang

³ Zaka Firma Aditya Anna Triningsih, "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi," *Jurnal Rechtvinding* 8, no. 3 (2019): 329.

⁴ H. M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

⁵ Hassanah, *Aspek Hukum Perdata Di Indonesia*.

- berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain;
2. *Hak Erfpacht*, diatur dalam Pasal 720 dan Pasal 721 BW bahwa Hak *Erfpacht* merupakan hak kebendaan yang memberikan kewenangan yang paling luas kepada pemegang haknya untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan tanah kepunyaan pihak lain.
3. *Hak Opstal* atau dikenal juga dengan sebutan hak numpang karang diatur dalam Pasal 711 BW yang menyebutkan bahwa hak numpang karang adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung bangunan atau tanaman di atas tanah orang lain.
4. *Hak Gebruik*, diatur dalam Pasal 818 BW yaitu hak pakai dan hak mendiami, diperoleh dan berakhir dengan cara yang sama seperti hak pakai hasil.

Setelah Indonesia merdeka, pembagian golongan penduduk tidak berlaku lagi dan pada tahun 1960, Pemerintah Indonesia berhasil melahirkan peraturan pertanahan yaitu

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA). Lahirnya UUPA menyebabkan ketentuan hukum mengenai pertanahan yang sebelumnya diatur dalam BW seaoanjang telah diatur dalam UUPA menjadi tidak berlaku lagi. Hal ini sesuai dengan asas *lex posterior derogate lex priori* (peraturan yang baru akan mengesampingkan peraturan yang lama). Sementara itu, hak-hak atas tanah yang semula diatur dalam BW dikonversi menjadi hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria memuat ketentuan-ketentuan pokok tentang hak-hak atas tanah, diantaranya ketentuan-ketentuan pokok hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum.⁶

Hak-hak atas tanah menurut UUPA diatur dalam Pasal 16 UUPA, yaitu :

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 2010).

4. Hak Pakai;
 5. Hak Sewa;
 6. Hak Membuka Tanah;
 7. Hak Memungut Hasil;
 8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA:
 - a. Hak gadai;
 - b. Hak usaha bagi hasil;
 - c. Hak menumpang;
 - d. Hak sewa tanah pertanian;
- Menurut Pasal 21 UUPA, hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh pemerintah, ditetapkan pula badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Orang asing yang memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut, hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia juga tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik.⁷
- Hak Guna Usaha (HGU) menurut Pasal 28 UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan

⁷ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi* (Bandung: Alumni, 2004).

pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu HGU dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun. HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Berdasarkan Pasal 30 UUPA, yang dapat mempunyai HGU adalah:

1. warga negara Indonesia;
2. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Hak Guna Bangunan (HGB) menurut Pasal 35 UUPA adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu HGB dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Selanjutnya yang

dapat mempunyai HGB adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 41 UUPA mengatur tentang hak pakai yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari:

1. tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya, atau
2. tanah milik orang lain dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

Segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Selain itu, hak pakai juga dapat diberikan atas tanah dengan hak pengelolaan, yang diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional atau

pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 (2) Peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Hak pengelolaan sendiri adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Menurut 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.

Hak pakai dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Orang asing di Indonesia

tidak hanya rumah sebagai tempat tinggal, akan tetapi unit apartemen menjadi salah satu pilihan dimana pengaturan hukum pemilikan apartemen oleh orang asing/WNA di Indonesia telah cukup memadai, karena telah diatur dalam UU No. 20 Tahun 2011, PP No. 103 Tahun 2015 maupun Permen ATR/Ka.BPN No. 29 Tahun 2016, dan Orang Asing/WNA dapat memiliki satuan rumah susun yang dibangun dan berdiri hanya di atas bidang tanah hak pakai atas tanah negara.⁸ Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) masih memberikan hak penguasaan tanah atau memunggut hasil dari tanah berupa hak pakai kepada warga negara asing atau badan hukum asing yang berada di Indonesia.⁹

Penerapan hukum positif berkaitan dengan rumah dan bangunan gedung telah mengabaikan asas pemisahan horizontal yang

⁸ Selamat Lumban Gaol, "Tinjauan Hukum Pemilikan Apartemen (Satuan Rumah Susun) Oleh Orang Asing / Warga Negara Asing Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, no. 1 (2018): 61–84.

⁹ Sri Endang Rayung Wulan, "Analisis Hukum Terhadap Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal/Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia," *Jurnal Hukum DE JURE* 10, no. 2 (2018).

dianut dalam UUPA dan hukum adat, dalam praktik kepemilikan rumah dan bangunan gedung cenderung menggunakan asas pelekatan yang selalu melekatkan hak atas tanah dengan rumah atau bangunan yang ada di atasnya, hal ini mengakibatkan WNA sulit mendapatkan rumah karena rumah rumah yang dibangun diatas Hak Pakai terbatas.¹⁰ Pengaturan pemilikan rumah susun bagi orang asing tidak sesuai dengan UUPA dan UU Rumah Susun yang menganut prinsip nasionalitas sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.¹¹ Peraturan tentang pembatasan kepemilikan tanah dan rumah tempat tinggal oleh warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia menjadi semakin penting

sebagai sarana untuk memastikan kepemilikan lahan yang efektif.¹²

Berbicara mengenai rumah sebagai tempat tinggal tidak terlepas dari pembahasan hukum benda, dalam hal ini hukum benda tidak bergerak sebagaimana diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan seperti Buku II *Burgerlijke Wetboek* sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan, Peraturan Pemerintah Nomor 40 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia. Namun demikian masih terdapat kendala-kendala pada pelaksanaannya, karena masih belum lengkapnya peraturan pelaksanaan dari peraturan-peraturan tersebut dan walaupun ada masih bersifat parsial sehingga seringkali terjadi tumpang tindih antara

¹⁰ Martin Roestamy, "Konsep Kepemilikan Rumah Bagi Warga Negara Asing Dalam Rangka Percepatan Peningkatan Investasi Di Indonesia," *Jurnal Hukum De Rechtsstaat* 2, no. 2 (2016): 127–140.

¹¹ Betty Rubiati, "Kepastian Hukum Pemilikan Rumah Susun Oleh Orang Asing Di Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Nasionalita," *LITRA : Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang dan Agraria* 1, no. 1 (2021): 75–90.

¹² Listyowati Sumanto, "Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berdomisili Di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 4 (2017): 455–462.

peraturan yang satu dengan lainnya dalam hal yang sama. Oleh karena itu masalah yang akan dibahas adalah tentang penerapan peraturan pertanahan atas kontroversi penggunaan tanah dalam pemilikan rumah oleh orang asing di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan secara sistematis fakta-fakta dan permasalahan hukum yang diteliti sekaligus menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku, dihubungkan dengan teori hukum dan praktis pelaksanaannya. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif. Seluruh data yang diperoleh dianalisis secara yuridis kualitatif, maksudnya bahwa analisis dilakukan dengan memperhatikan hirarki peraturan perundang-undangan agar peraturan yang satu tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, serta tercapainya kepastian hukum juga menggali hukum yang hidup di masyarakat.

C. PEMBAHASAN

Hak pakai merupakan salah satu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan-badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 41 undang-undang tersebut, hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan

ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Sebelum adanya PP Nomor 40 Tahun 1996 jo PP Nomor 41 Tahun 1996, orang asing di Indonesia tidak dapat memiliki rumah tinggal seperti selera dan keinginan mereka karena sesuai dengan ketentuan UUPA, orang asing tidak dapat mempunyai hak-hak tertentu atas tanah, hak yang dimaksud adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Orang asing hanya diperbolehkan mempunyai hak sewa atau hak pakai atas tanah dengan jangka waktu yang tidak ditetapkan secara tegas namun biasanya 10 (sepuluh) tahun, sedangkan jangka waktu penanaman modal asing di Indonesia dapat dilakukan lebih dari waktu tersebut. Keterbatasan waktu ini menyebabkan orang asing di Indonesia terutama para investor dan tenaga ahli asing kurang berminat untuk bekerja dan atau menanamkan modalnya di Indonesia, hal ini terlihat dari masih kurangnya modal asing dan tenaga ahli asing dalam program penanaman modal asing dan alih

teknologi di Indonesia dalam kurun waktu sebelum tahun 1996.

Namun setelah keluarnya PP Nomor 40 1996 jo PP Nomor 41 Tahun 1996, maka kendala-kendala di atas dapat sedikit teratasi walaupun kendala lain tetap ada yaitu faktor keamanan negara dan situasi politik dalam negeri Indonesia turut menentukan penanaman modal asing ini. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur beberapa ketentuan yang cukup menarik dalam dalam hubungannya dengan kepemilikan rumah oleh orang asing di Indonesia khususnya bagi para investor asing dan tenaga ahli asing. Berdasarkan Pasal 45 ayat (1) PP Nomor 40 1996, orang asing dapat mempunyai hak pakai atas tanah negara selama 25 tahun, diperpanjang 20 tahun dan dapat diperbaharui selama 25 tahun sehingga maksimal 70 tahun atau berdasarkan Pasal 48 PP Nomor 40 1996 orang asing dapat juga mempunyai hak pakai atas tanah hak milik seseorang selama 25 tahun, tidak dapat diperpanjang namun dapat diperbaharui selam 25 tahun sehingga maksimal 50 tahun.

Dengan demikian orang asing tersebut dapat mendirikan atau memiliki rumah diatas tanah hak pakai itu dengan leluasa karena jangka waktu hak pakai yang lebih lama, walaupun mereka tetap harus memperhatikan syarat-syarat yang ditentukan dalam PP Nomor 41 1996.

Berdasarkan PP Nomor 41 1996 Tentang Pemilikan Rumah Oleh Orang Asing, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh orang asing untuk dapat memiliki rumah di Indonesia dan apabila syarat-syarat ini tidak terpenuhi maka rumah tersebut harus dialihkan. Syarat-syarat tersebut adalah :

1. Orang asing yang dimaksud harus berkedudukan di Indonesia, artinya orang asing ini berdomisili secara berkala untuk kepentingan bisnis di Indonesia saja dengan jangka waktu tertentu (sesuai kebutuhan dan peraturan penanaman modal asing) sedangkan turis asing tidak diperkenankan memiliki rumah di Indonesia dan hal ini tidak terlepas dari masalah izin keimigrasian.

2. Orang asing tersebut hanya dapat memiliki satu buah rumah, pembatasan ini dimaksudkan agar tujuan pemberian ijin memiliki rumah ini tetap terjaga yaitu hanya memberi dukungan bagi penyelenggaraan bisnis orang asing tersebut.

3. Kehadiran orang asing itu memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi pembangunan khususnya program penanaman modal asing di Indonesia.

Sebenarnya selain rumah yang didirikan diatas tanah hak pakai, berdasarkan asas pemisahan *horizontal* yang dianut UUPA, orang asing juga dapat memiliki rumah yang berbentuk *vertikal* seperti rumah susun bersistem strata title atau rumah berbentuk *flat/apartemen* dengan memperhatikan ketentuan mengenai perumahan, dimana orang asing hanya mempunyai kepemilikan atas satuan rumah susun/apartemennya saja namun tidak hak atas tanahnya, sehingga tidak menjadi masalah apabila orang asing memiliki satuan rumah susun/apartemen yang didirikan diatas

tanah dengan hak milik atau HGB, dengan catatan syarat-syarat untuk dapat memiliki rumah bagi orang asing sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya harus terpenuhi, apabila syarat-syarat termaksud tidak terpenuhi maka rumah yang dimiliki orang asing tersebut harus diserahkan kepada pemilik semula dengan atau tanpa pengembalian uang pembelian rumah itu, sehingga asas pemisahan horizontal dan asas nasionalitas masih tetap dilaksanakan, namun selama ini (terutama sebelum adanya PP No.40 1996 jo PP No. 41 1996) orang asing hanya dapat menggunakan hak sewa terhadap apartemen tersebut, menggunakan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam perjanjian antara orang asing itu dengan pemilik apartemen.

Dengan demikian, pemilikan rumah oleh orang asing akan lebih efektif apabila dilakukan dengan menerapkan asas pemisahan horizontal, karena dengan asas ini pemilikan rumah tersebut tidak berarti memiliki tanahnya artinya sertifikat kepemilikan rumah terpisah dari

sertifikat kepemilikan tanahnya dan orang asing hanya dapat memiliki rumahnya yang berjumlah satu buah saja, sehingga tidak menjadi masalah apabila rumah tersebut didirikan di atas tanah HGB atau tanah hak milik, sehingga asas nasionalitas sebagaimana diatur dalam UUPA tidak dilanggar, namun karena di Indonesia belum ada pengsertifikatan atas rumah maka sementara ini orang asing hanya dapat memiliki rumah yang didirikan di atas hak pakai saja.

Kebijakan pemerintah yang dibutuhkan saat ini dalam hubungannya dengan kepemilikan rumah oleh orang asing di Indonesia, antara lain adalah kebijakan mengenai peraturan pelaksanaan dari petaturan yang lebih tinggi yang telah ada sebelumnya, sehingga ketentuan yang telah berlaku dapat dilaksanakan secara efektif sehingga tujuan hukumnya tercapai yaitu adanya kepastian hukum, adanya keadilan diantara masyarakat dan keseimbangan kepentingan pribadi, masyarakat dan penguasa, juga adanya kemanfaatan dari adanya investor asing

di Indonesia melalui daya tarik di bidang pertanahan khususnya kepemilikan rumah bagi investor asing tersebut di Indonesia.

Selain itu, pemerintah harus memikirkan dan mewujudkannya dalam beberapa kebijakan di bidang pertanahan dan perumahan serta penanaman modal di Indonesia mengenai aspek hukumnya, para penegak hukumnya juga harus sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, maksudnya tidak menyimpang dari kewenangan yang diberikan kepada para penegak hukum tersebut.

Sementara itu, pemerintah dapat pula mengatasi kendala yang timbul melalui perbaikan sarana dan prasarana dalam hal kepemilikan rumah oleh orang asing, yakni sistem yang tersedia pada Badan Pertanahan Nasional harus memadai dan dapat mengatasi segala kebutuhan yang timbul dari masalah kepemilikan rumah oleh orang asing ini. Namun tidak kalah pentingnya mengenai kesadaran dan budaya hukum masyarakat Indonesia di semua lapisan agar senantiasa

mentaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini ketentuan pertanahan dan perumahan khususnya kepemilikan rumah oleh orang asing di Indonesia sehingga menjadi daya tarik bagi para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia dengan tetap menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat Indonesia itu sendiri.

Walaupun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengandung nilai-nilai luhur dalam membela kepentingan rakyat, namun pada tataran implementasi masih saja terjadi hambatan secara politik, ekonomi maupun sosial.¹³

Perbedaan kepentingan dalam menerapkan politik hukum agraria ini dapat bahkan memang terjadi setelah Pemerintah selain memberikan hak pakai tidak hanya kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia tetapi Pemerintah juga

¹³ Muhammad Syahri Ramadhan, "Analisis PP No. 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia Dalam Kajian Politik Hukum Indonesia," *Jurnal Fiat Justitia* 3, no. 2 (2019): 492.

memberikan hak pakai kepada Warga Negara Asing (WNA) dan Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Kewajiban pemerintah dalam memberikan hak pakai terhadap Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia ini merupakan sebuah kebijakan mutlak yang harus dilakukan, hal ini mengingat hakekat dalam politik hukum agraria nasional yang harus mengedepankan asas nasionalitas yaitu hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa bersifat abadi.¹⁴

Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia itu masih ada, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Namun dalam hukum agraria juga mengenal pula asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada

kepentingan perseorangan atau golongan. Maksudnya ialah demi menciptakan perekonomian nasional yang baik dan bertujuan untuk menyejahterakan rakyat, maka kebijakan politik hukum agraria tidak hanya menekankan kepada kepentingan Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia saja.

Akan tetapi keberadaan Warga Negara Asing (WNA) dan Badan Hukum Asing yang memiliki perwakilan di Indonesia juga harus diperhatikan oleh *stake holder* (pihak terkait) kebijakan politik hukum agraria, hal ini dikarenakan pengaruh faktor eksternal seperti didatangkannya investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia harus diberikan dan dilindungi dalam peraturan perundang-undangan tersebut, mempunyai peran besar dalam rangka usaha mewujudkan cita-cita bangsa dan negara Indonesia sebagaimana diatur dalam pembukaan UUD 1945. Disparitas kewenangan yang diberikan pemerintah terhadap hak dan kewajiban antara Warga Negara

¹⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2009).

Indonesia (WNI) dan Warga negara Asing (WNA) dalam bidang hukum agraria inilah yang mengindikasikan konfigurasi politik terhadap lahirnya produk hukum berjalan sangat dinamis dan kompleks. Oleh karena itu, pengaturan Hak Pakai yang diatur dalam Pasal 41, 42, dan 43 UUPA hingga peraturan pelaksana terkait dengan Pasal tersebut, jangan sampai menimbulkan pertentangan antara asas-asas dalam hukum agraria nasional itu sendiri.

Persesuaian asas nasionalitas dan asas kepentingan nasional harus terintegrasi secara baik dalam tahapan implementasi, bukan justru menyebabkan kompleksitas tersendiri diakibatkan pertentangan asas-asas hukum agraria tersebut.

Jangan sampai pemasalahan pertanahan yang melibatkan Warga Negara Asing (WNA) menjadi semakin runyam, hal ini sebagaimana yang diutarakan oleh **Maria S.W Sumardjono** terhadap adanya kasus Warga Negara Asing (WNA) memperoleh tanah dengan melakukan praktek penyelundupan hukum, yakni

dengan cara pemindahan hak melalui sewa maupun dalam bentuk pemilikan hak atas tanah yang menggunakan "kedok" atas nama WNI. Kedua cara ini telah marak dimanfaatkan oleh WNA dalam memperoleh hak atas tanah di beberapa tempat.¹⁵

Oleh karena itu, jangan sampai hak atas tanah terutama mengenai hak pakai yang diberikan oleh Pemerintah terhadap Warga Negara Asing (WNA) justru menjadi celah bagi kaum ekspatriat dengan leluasa menguasai lahan pertanahan di Indonesia. Konfigurasi politik terhadap produk hukum agraria semakin membingungkan semenjak banyak peraturan pelaksana di bawah UUPA yang justru tidak memanifestasikan maksud dan tujuan politik hukum nasional. Masih banyak peraturan yang secara hierarkis ada di bawah UUPA yang diterbitkan, terkadang belum terlihat keberhasilan dari harapan tersebut secara utuh. Peraturan pelaksana tentang keagrariaan selama ini dianggap belum memberikan

¹⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2005).

jaminankepastian hukum,perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia yang sumberdaya agraria dan sumberdaya alamnya di eksploitasi pihak lain. Singkatnya ialah meskipun kekayaan alam telah dikuras habis tetapi masyarakat setempat kurang mendapatkan manfaatnya. Adapun salah satu Peraturan Pelaksana dari UUPA yang menimbulkan kontroversi ialah dalam Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia.

Kebijakan Politik Hukum dari Pemerintah yang dituangkan dalam PP No. 103 tahun 2015 diharapkan menjadi instrumen yang dapat mewujudkan kemakmuran rakyat. Prinsip keadilan mengenai PP No. 103 Tahun 2015 harus merefleksikan apa yang benar, baik dan tepat bagi Warga Negara Asing (WNA) dalam memiliki tempat tinggal di Indonesia serta tidak mereduksi kehormatan atas Warga Negara Indonesia (WNI) dan

Pemerintah itu sendiri terkait persoalan hak pakai atas tanah tersebut.¹⁶

Keberadaan PP No. 103 Tahun 2015 haruslah benar-benar memberi manfaat yang baik bagi Warga Negara Indonesia (WNI), Warga Negara Asing (WNA), dan Pemerintah. Kontroversi dari kecenderungan konfigurasi politik apa yang ditekankan oleh pemerintah seyogianya dapat dilihat terlebih dahulu sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 PP No. 103 Tahun 2015 bahwa Warga Negara Asing dapat memiliki rumah tunggal di atas tanah maupun satuan rumah susun (selanjutnya disingkat sarusun) dengan status hak pakai. Masalahnya ialah jangka waktu yang diberikan oleh pemerintah kepada Warga Negara Asing (WNA) ialah jika dikalkulasikan dapat mencapai 80 (delapan puluh) tahun.

Legitimasi pemerintah dalam mengeluarkan PP No. 103 Tahun 105 sebagai peraturan pelaksana di bawah UUPA, diakibatkan masa jangka waktu yang diatur dalam Pasal 41 ayat (2) UUPA mengenai jangka waktu hak

¹⁶ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011).

pakai tidak dijelaskan secara kalkulatif dan spesifik. Celah inilah kemudian yang menjadikan Pemerintah dapat dengan mudah meletigimasi diterbitkannya PP No. 103 tahun 2015 tersebut.

Di samping itu, status hak pakai yang diberikan kepada Warga Negara Asing (WNA) dalam jangka waktu yang mencapai 80 (delapan puluh tahun) tersebut bahkan mengalahkan jangka waktu pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) terhadap Warga Negara Indonesia (WNI) yang jika dikalkulasikan hanya mencapai 50 (lima puluh) tahun, padahal dalam konteks politik hukum agraria nasional, setiap asas-asas yang ada dalam UUPA termasuk peraturan pelaksana di bawahnya, secara komprehensif harus dapat bersinergis secara baik.

Jika ditinjau dari segi asas nasionalitas memang jelas bahwa PP No. 103 Tahun 2015 terkesan diskriminatif terhadap Warga Negara Indonesia (WNI) dikarenakan Warga Negara Indonesia (WNI) seyogianya harus mendapatkan proporsi lebih besar dalam hal jangka waktu

kepemilikan tanah dibandingkan Warga Negara Asing (WNA). Meskipun di sisi lain, Pemerintah dapat saja membantah dan meletigimasi pernyataannya mengenai asas nasionalitas tersebut dengan asas kepentingan nasional yakni Warga Negara Asing (WNA) diberikan jangka waktu atas hak pakai lebih lama dibandingkan jangka waktu status hak guna bangunan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dengan asumsi peran Warga Negara Asing (WNA) yang berinvestasi di Indonesia secara langsung dapat membantu pertumbuhan ekonomi di Indonesia dan tujuan khirnya adalah demi mencapai kesejahteraan rakyat.

Terbitnya PP No. 103 tahun 2015 tersebut diakibatkan Pasal–Pasal mengenai status hak pakai di dalam UUPA masih multiinterpretatif terutama mengenai jangka waktu pemberian hak pakai atas tanah. Konsekuensi hukum dalam Pasal 41 ayat (2) UUPA menyebabkan semakin terbuka dan meluasnya interpretasi bagi pembuat hukum dalam hal ini

Pemerintah untuk berani menerbitkan PP No. 103 tahun 2015.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan.

Secara konstitusi Pemerintah telah diberikan kekuasaan dan kewenangan untuk yang mengeluarkan PP No. 103 Tahun 2015, alasan yuridis lainnya PP No. 103 Tahun 2015 yang ditetapkan sesuai dengan aturan yang tertuang dalam UUPA jika hal tersebut ditinjau dari aspek kepastian hukum. Peraturan Pemerintah tersebut pada kenyataannya tidak efektif karena ketentuan tersebut hanya memberikan peluang kepada orang asing dalam hal ini para investor untuk dapat memiliki sebuah rumah di Indonesia setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam rangka proses penanaman modal di Indonesia.

Kebijakan pemerintah yang dibutuhkan saat ini dalam hubungannya dengan kepemilikan rumah oleh orang asing di Indonesia, antara lain adalah kebijakan mengenai peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi yang telah ada

sebelumnya, sehingga ketentuan yang telah berlaku dapat dilaksanakan secara efektif sehingga tujuan hukumnya tercapai yaitu adanya kepastian hukum, adanya keadilan diantara masyarakat dan keseimbangan kepentingan pribadi, masyarakat dan penguasa, juga adanya kemanfaatan dari adanya investor asing di Indonesia melalui daya tarik di bidang pertanahan khususnya kepemilikan rumah bagi investor asing tersebut di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Anna Triningsih, Zaka Firma Aditya. "PEMBAHARUAN PENGUASAAN HAK ATAS TANAH DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSI." *Jurnal Rechtvinding* 8, no. 3 (2019): 329.

Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 2010.

Gaol, Selamat Lumban. "TINJAUAN HUKUM PEMILIKAN APARTEMEN (SATUAN RUMAH SUSUN) OLEH ORANG ASING / WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, no. 1 (2018): 61–84.

H. M. Arba. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Hassanah, Hetty. *Aspek Hukum Perdata Di Indonesia*. Yogyakarta: Deep

Publish, 2014.

Mannas, Azmi Fendri; Yussy A. "KEPASTIAN HUKUM PEMEGANG SERTIFIKAT HAK MILIK DITINJAU DARI KEBERADAAN LEMBAGA RECHTSVERWERKING (Studi Beberapa Sengketa Hak Milik Di Kota Padang)." *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER* 6, no. 2 (2020): 151.

Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2005.

Martin Roestamy. "KONSEP KEPEMILIKAN RUMAH BAGI WARGA NEGARA ASING DALAM RANGKA PERCEPATAN PENINGKATAN INVESTASI DI INDONESIA." *Jurnal Hukum De Rechtstaat* 2, no. 2 (2016): 127–140.

Ramadhan, Muhammad Syahri. "Analisis PP No. 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia Dalam Kajian Politik Hukum Indonesia." *Jurnal Fiat Justitia* 3, no. 2 (2019): 492.

Rubiati, Betty. "KEPASTIAN HUKUM PEMILIKAN RUMAH SUSUN OLEH ORANG ASING DI INDONESIA DIKAITKAN DENGAN PRINSIP NASIONALITA." *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang dan Agraria* 1, no. 1 (2021): 75–90.

Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Bandung: Alumni, 2004.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria Dan Hak Hak Atas Tanah*. Jakarta:

Kencana, 2009.

Sumanto, Listyowati. "KEPEMILIKAN RUMAH TEMPAT TINGGAL ATAU HUNIAN OLEH ORANG ASING YANG BERDOMISILI DI INDONESIA." *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 4 (2017): 455–462.

Tanya, Bernard L. *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

Wulan, Sri Endang Rayung. "ANALISIS HUKUM TERHADAP KEPEMILIKAN RUMAH TEMPAT TINGGAL/HUNIAN OLEH ORANG ASING YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA." *Jurnal Hukum DE JURE* 10, no. 2 (2018).