PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

TESIS

OLEH :

Nama Mhs.	**:**	**JIWA NUGROHO, S.H.**
No. Induk Mhs.	**:**	**13912015**
BKU	**:**	**HUKUM AGRARIA**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister Ilmu Hukum dan dinyatakan LULUS
Pada hari Kamis, tanggal 8 Oktober 2020

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2020

PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

OLEH :

Nama Mhs. : JIWA NUGROHO, S.H.

No. Induk Mhs. : 13912015

BKU : HUKUM AGRARIA

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister Ilmu Hukum dan dinyatakan LULUS
Pada hari Kamis, tanggal 8 Oktober 2020

Pembimbing

Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D. Yogyakarta, 8 Oktober 2020
Anggota Penguji 1

Ridwan, S.H., M.Hum., Dr. Yogyakarta, 8 Oktober 2020
Anggota Penguji 2

Winahyu Erwiningsih, S.H., M.Hum., Dr. Yogyakarta, 8 Oktober 2020

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dr. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

M O T T O

ALLAH SWT Berfirman

"Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang-orang yang benar-benar Penegak Keadilan, menjadi saksi karena Allah SWT, Biarpun terhadap dirimu sendiri, atau Ibu Bapakmu dan kaum kerabatmu, jika ia kaya atau miskin, maka Alloh lebih tahu kemaslahatannnya, maka janganlah kamu mengikuti Hawa Nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran, dan jika kamu memutar balikkan (kata2) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah SWT adalah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan"
(Q.S. An Nisa' : 135)

Rasulullah SAW Bersabda

"Wahai manusia, ketahuilah sesungguhnya kehancuran umat terdahulu sebelum kamu lantaran apa bila yang mencuri itu "orang yang terpandang" maka ditinggalkan hukumnya (hukum tidak berdaya menghukumnya), sebaliknya jika yang mencuri itu dari kalangan "Rakyat Jelata", mereka secara tegas menerapkan hukuman, demi Allah SWT, Jika FATIMAH BINTI MUHAMMAD (Anaknya sendiri) mencuri, "PASTI" akan aku potong tangannya"
(Hadist Riwayat Imam Bukhori)

Surat Khalifah Umar Kepada Abu Musa Al Asy'ari – Qadli di Kufah

"*Sama ratakanlah Kedudukan Manusia (pihak - pihak) dalam Majelismu, dalam Pandanganmu, pada Tingkah Lakumu dan dalam Putusanmu, Supaya yang kaya tidak menganggap wajar ketidakadilanmu dan yang miskin serta lemah tidak berputus asa terhadap putusanmu"*

"Tegakkan Keadilan Dalam Dunia
Dan Mulailah Dari Diri Kita Sendiri "

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan segala kerendahan hati, tesis ini penulis persembahkan kepada;

1. Untuk kedua orangtuaku tercinta dan terkasih Ayahanda Iswandi dan Ibunda Nuning Iswandi (almarhumah), serta Ibunda Mertua Sri Utari Suharjo (almarhumah).
2. Untuk isteri tercinta dan terkasih Indarti Evi Prihantari, S.AB.
3. Untuk kakak dan saudara kembar penulis, Sisca Cahyaningroem, S.H. (almarhumah) dan Sukma Pertiwi, S.H.
4. Untuk almamaterku Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Untuk rekan-rekan seperjuangan penulis, segenap pengurus, pengacara dan pembela umum Rumah Bantuan Hukum (RBH) Yayasan AFTA serta Firma Hukum AFTA & Brothers, dan masyarakat pada umumnya.

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama	: Jiwa Nugroho, S.H.
No. Induk Mhs.	: 13912015
BKU	: Hukum Agraria

Adalah benar-benar mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penelitian karya tulis ilmiah (tugas akhir) berupa Tesis dengan judul:

PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI
KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN
BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

Tesis ini telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tanggal 8 Oktober 2020.

Sehubungan dengan hal tersebut saya menyatakan:
Bahwa tesis ini benar-benar hasil karya/ laporan penelitian yang saya lakukan sendiri dan bukan plagiasi dari hasil karya orang lain, kecuali yang secara tertulis di acu dalam penelitian ini dan disebutkan dalam acuan daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 8 Oktober 2020
Yang Membuat Pernyataan,



Jiwa Nugroho, S.H.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis persembahkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan kesehatan, kekuatan, peluang dan kesempatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA dengan baik. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat serta para pengikutnya sampai akhir zaman, Amin.

Tesis ini disusun guna memenuhi sebagaian persyaratan dalam mencapai derajat pendidikan Strata 2 (S-2) dalam bidang Hukum Agraria pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Selama proses perkuliahan hingga penyusunan tesis ini, penulis telah banyak mendapatkan dukungan dari berbagai pihak, karena itu perkenankanlah penulis mengucapkan rasa terima kasih dan penghargaan yang tidak terhingga kepada semua pihak yang telah mendukung penulis selama ini. Teristimewa, ucapan terimakasih dan penghargaan ini penulis sampaikan secara khusus kepada yang terhormat:

1. **Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D.** selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. **Bapak Dr. Abdul Jamil., S.H., M.H.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. **Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**. selaku Ketua Program Studi Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. **Bapak Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D.** selaku Dosen Pembimbing Tesis, yang telah banyak membantu dan memberikan bimbingan selama penyusunan tesis ini.
5. **Para Dosen Pengasuh Pada Minat Studi Hukum Agraria, Seluruh Staf dan Karyawan** Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

6. **Ayahanda dan Ibunda penulis (Iswandi dan Almarhumah Nuning Iswandi),** isteri penulis, kakak dan saudara kembar penulis, serta semua pihak yang selalu mendoakan dan memotivasi penulis agar sukses dalam studi.
7. Para sahabat penulis di Sekolah Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan tahun 2013, khususnya Amin Restiadi, S.H., M.H. yang selalu membantu dan mensuport studi penulis.
8. Rekan-rekan seperjuangan di Rumah Bantuan Hukum (RBH) Yayasan AFTA dan Firma Hukum AFTA & BROTHERS serta semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan kepada penulis selama penulis mengikuti pendidikan dan menyelesaikan penulisan tesis ini.

Penulis sangat menyadari masih banyak kekurangan dalam penyusunan tesis ini, baik dalam substansi maupun sistematika penyajiannya. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif guna kesempurnaan lebih lanjut. Dengan segala kerendahan hati, penulis berharap kiranya, tesis ini dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi siapapun yang membacanya. Dan semoga Allah SWT selalu memberikan kepada kita pengetahuan yang luas dan benar, ilmu yang bermanfaat dan menjadi amal jariyah dalam rangka mencapai cita-cita kita mewujudkan kemaslahatan masyarakat. Semoga Allah SWT selalu memberikan petunjuk kepada kita jalan yang lurus. Amin Yaa Rabbal'alamin.

Yogyakarta, 8 Oktober 2020

Penulis,

Jiwa Nugroho, S.H.

DAFTAR ISI

Halaman

Halaman Judul i

Halaman Pengesahan ii

Halaman Persetujuan Dosen Pembimbing iii

Halaman Motto iv

Halaman Persembahan v

Halaman Pernyataan vi

Kata Pengantar vii

Daftar Isi ix

Sistematika Penulisan Tesis xii

Abstrak xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang 1

B. Rumusan Masalah 15

C. Tujuan Penelitian 15

D. Tinjauan Pustaka 15

E. Kerangka Teori 31

F. Metode Penelitian 33

BAB II TINJAUAN PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Tentang Asas Nasionalitas 37

1. Asas Nasionalitas dan Kepemilikan Tanah di Indonesia 37

2. Tujuan Asas Nasionalitas 41

B. Tinjauan Umum Tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing di Indonesia 46

1. Hak Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing di Indonesia 46

2. Pembatasan Orang Asing atas Kepemilikan Rumah

Tinggal atau Hunian di Indonesia 50
a. Batasan Pada Orang Asing 51
b. Batasan Pada Properti 52
c. Jangka Waktu Kepemilikan 52
d. Ketentuan Lain 53
BAB III PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA
A. Mekanisme Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia 56
B. Penerapan Asas Nasionalitas dalam Regulasi Kepemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia 69
C. Persepsi Terhadap PP 103 Tahun 2015 Terkait Dengan Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Orang Asing Dalam Kepastian Hukum 94
1. Penemuan Hukum 94
a. Interpretasi 95
1) Interpretasi Gramatikal 95
2) Interpretasi Historis 96
3) Interpretasi Sistematis 98
4) Interpretasi Sosiologis atau Teleologis 99
5) Interpretasi Kompapartif 100
6) Interpretasi Futuristis 100
7) Interpretasi Restriktif 101
8) Interpretasi Ekstensif 102
b. Konstruksi 102
1) Metode Argumentum Per Analogiam 102
2) Metode Argumentum A'Contrario 103
3) Rechtservijnings (Pengkonkretan Hukum) 104

4) Fiksi Hukum 104
2. Persepsi Hukum 105
BAB IV PENUTUP
A. Kesimpulan 107
B. Saran 108
DAFTAR PUSTAKA 110
DAFTAR TABEL 82

SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini terdiri dari beberapa bagian diantaranya latar belakang yang menjelaskan secara terperinci segala hal yang berkaitan dengan data, fakta dan berita tentang obyek penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori dan metode penelitian.

BAB II TINJAUAN PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

Pada bab ini akan dibahas terkait dengan pengertian tinjauan umum tentang asas nasionalitas, asas nasionalitas dan kepemilikan tanah di Indonesia, tujuan asas nasionalitas, hak kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing di Indonesia, pembatasan orang asing atas kepemilikan rumah tinggal atau hunian di Indonesia.

BAB III PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

Pada bab ini menjelaskan tentang mekanisme kepemilikan rumah tinggal di Indonesia khususnya bagi orang asing, penerapan asas nasionalitas dalam regulasi kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing di Indonesia dan mekanisme kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing di Indonesia, persepsi terhadap PP 103 Tahun 2015 terkait dengan jangka waktuh hak pakai bagi orang asing dalam kepastian hukum.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini akan di uraikan terkait dengan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian, diskusi hasil penelitian, dan saran yang perlu diperhatikan untuk penelitian lanjutan.

ABSTRAK

The purpose of this study is to parse and analyze the mechanism of residence or residence ownership for foreigners who are domiciled in Indonesia as stated in Government Regulation Number 103 of 2015, as well as to examine the application of the principle of nationality in regulations regarding ownership of residential or residential homes for foreigners who are domiciled in Indonesia. The research method used by the writer is normative research, which means that this research departs from the background of existing problems, then it is reviewed from the way of reviewing laws and regulations, analyzing these laws and then linking them to the selected cases according to the problems in this study. The author also takes a statutory approach not just a mere product of political bargaining. Laws must reflect the ideas behind them to achieve justice. Furthermore, the statutory approach must be related to ratio legis, which simply means the reason why there is such a provision and these provisions cannot be separated from the ontological and philosophical basis which is born from the principles. The legal analytical approach is to analyze legal problems with a legal definition, legal principles, legal objectives, legal functions. The case approach, in contrast to social research, this approach in normative research aims to study the application of legal norms or rules that must be practiced in reality. The principle of nationality is not an act of discrimination because in any case the Indonesian nation must be the host in its own house and there is no need to sacrifice national interests for the sake of other people or for foreign investment. The juridical implication of disharmony granting usage rights for foreigners in positive legal construction in Indonesia is legal uncertainty for foreigners and contradicts the principles of establishing laws and regulations, one of which adheres to the principle of conformity between types and content of material which is an important matter. In the formation of a statutory regulation, legal uncertainty and conflicting principles arise due to inconsistencies in granting usufructuary terms and the dualism of the extension and renewal of rights.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara terluas di dunia, dengan total luas negara 5.193.250 km² yang mencakup daratan dan lautan. Sepertiga luas Indonesia adalah daratan dan dua pertiganya adalah lautan. Luas daratan Indonesia adalah 1.919.440 km² yang menempatkan Indonesia diurutan ke 15 negara terluas di dunia.

Seluruh wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan hubungan yang bersifat abadi[1].

Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Ketentuan ini bersifat implementatif, yaitu mengandung perintah kepada negara agar bumi, air dan kekayaan alam yang diletakkan dalam penguasaan negara digunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

[1] A.P. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesembilan (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm 40.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA, merupakan produk hukum yang memiliki semangat revolusioner, karena dengan lahirnya UUPA telah mengakhiri sistem hukum agraria kolonial yang bersifat dominasi, eksploitasi, diskriminasi dan dependensi. UUPA hadir dengan tujuan untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk mewujudkan kemakmuran dan keadilan bagi negara dan rakyat Indonesia, mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tanah memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan bangsa Indonesia, aturan perundang-undangan diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, pengaturan mengenai penguasaan, kepemilikan dan penggunaan tanah perlu diarahkan lebih lanjut agar keadilan di bidang hukum agraria dapat tercipta.

Dari sudut filosofis UUPA merupakan jawaban atas ketidakadilan dari peraturan perundang-undangan agraria zaman kolonial terhadap kedudukan rakyat Indonesia yang sebagian besar menggantungkan dirinya dari sektor pertanian. Jawaban tersebut terealisasikan dalam bentuk ketentuan yang menggariskan perlunya perombakan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, dan menata kembali hubungan hukum antara orang dengan tanah dan orang dengan orang yang berhubungan dengan tanah.

Ketentuan dasar pokok agraria menempatkan hak menguasai negara atas tanah diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA. Hak menguasi negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum dengan tanah. Selanjutnya atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang perorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 UUPA, antara lain adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut yang akan ditetapkan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada dilangit dan bumi termasuk tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata. Sebagai pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) kemudian Allah SWT memberikan kuasa *(istikhlaf)* kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Asal usul kepemilikan *(aslul milki)* adalah milik Allah SWT, dan bahwa manusia tidak mempunyai hak kecuali memanfaatkan *(tasarruf)* dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT. Konsekuensi yuridisnya, maka setiap kebijakan dibidang pertanahan hendaklah dilaksanakan dengan mengaplikasikan hukum-hukum Allah SWT kedalam kebijakan tersebut.

Tanah merupakan salah satu faktor produksi penting yang harus dimanfaatkan secara optimal. Setiap jenis tanah selain mempunyai zat yakni tanah, yaitu tanah itu sendiri, juga mempunyai manfaat tertentu misalnya untuk pertanian, perumahan atau industri. Islam memperbolehkan seseorang memiliki tanah memanfaatkannya. Kalau dicermati *nas-nas syara*' yang berkaitan dengan kepemilikan tanah, maka ditemukan ketentuan hukum tentang tanah berbeda dengan kepemilikan benda-benda lainnya. Di dalam Al-Qur'an sebagai sumber hukum Islam banyak ditemukan ayat-ayat yang berbicara tentang bumi/tanah sebagai karunia Allah SWT kepada manusia. seperti yang terdapat di dalam QS. Al-Nahl Ayat 65:

وَٱللَّهُ أَنزَلَ مِنَ ٱلسَّمَآءِ مَآءً فَأَحْيَا بِهِ ٱلْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَآ إِنَّ فِى ذَٰلِكَ لَءَايَةً لِّقَوْمٍ يَسْمَعُونَ

Artinya: “Dan Allah menurunkan dari langit air (hujan) dan dengan air itu dihidupkan-Nya bumi sesudah matinya. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Tuhan) bagi orang-orang yang mendengarkan (pelajaran).”

Dengan menelaah hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah tanah di dalam Islam akan ditemukan bahwa hukum-hukum tersebut ditetapkan agar tanah yang ada dapat dimanfaatkan secara optimal bagi kepentingan rakyat atau masyarakat keseluruhan, serta dalam rangka menjamin tercapainya tujuan politik ekonomi Islam yakni adanya jaminan kebutuhan pokok bagi setiap anggota masyarakat sekaligus menjamin adanya peluang untuk memenuhi kebutuhan pelengkap (sekunder dan tersier) masyarakat. Hukum pertanahan dalam Islam dapat didefinisikan sebagai “hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (*milkiyah*), pengelolaan (*tasarruf*), dan pendistribusian (*tauzi*') tanah”. Pengakuan Islam terhadap pemilikian tanah, menyebabkan pemilik tanah memiliki hak-hak atas tanah yaitu: *Al-Milkiyah* (Hak Milik), *Ijarah* (Hak Sewa), *Muzara"ah* (Hak Pakai), *Ihya" al-mawat* (Membuka Tanah) dan *Rahn* (Hak Gadai Atas Tanah). [2]

Bagi bangsa Indonesia tanah merupakan sumber daya yang strategis untuk menunjang kehidupan dan meningkatkan kemakmuran, serta tumpuan hidup bagi sebagian besar penduduk untuk melakukan berbagai kegiatan produktif, seperti kegiatan pertanian dalam arti luas (tanaman pangan,

[2] Nurhayati A., “Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria”, 2017, *Jurnal Hukum UINSU*, hlm 31 - 34.

perkebunan, perikanan, peternakan, dan kehutanan), industri, pemukiman dan pariwisata. Luasnya wilayah Indonesia menjadikan beragamnya struktur budaya masyarakat. Perbedaan etnis, keyakinan pandangan terhadap lingkungan sering kali menjadi kendala pembangunan suatu bangsa. Keberagaman kepentingan dalam mewujudkan berbagai kegiatan-kegitan produktif menjadi tantangan besar yang dihadapi oleh setiap negara dalam membangun bangsanya. Aktifitas kehidupan manusia yang berlangsung tidak akan terlepas dari keberadaan tanah sebagai tempat bernaung.

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA. Bagi kehidupan manusia tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan ekonomi Negara Republik Indonesia. Dalam hal ini, tanah dapat digunakan secara langsung oleh rakyat Indonesia dalam hal memenuhi kebutuhannya, sehingga penguasaannya dapat diatur secara merata dan adil. Dengan demikian, secara langsung tanah mempunyai fungsi dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Bahwa untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 perlu dilaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berlandaskan demokrasi ekonomi untuk mencapai tujuan bernegara. Pembangunan ekonomi nasional sampai saat ini meskipun telah mencapai berbagai kemajuan, masih jauh dari cita-cita untuk mewujudkan perekonomian yang tangguh dan menyejahterakan seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, tantangan besar kemajuan perekonomian 20 tahun mendatang adalah meningkatkan pertumbuhan

ekonomi yang cukup tinggi dan berkualitas secara berkelanjutan untuk mewujudkan secara nyata peningkatan kesejahteraan sekaligus mengurangi ketertinggalan dari bangsa-bangsa lain yang lebih maju.

Kemampuan bangsa untuk berdaya saing tinggi adalah kunci bagi tercapainya kemajuan dan kemakmuran bangsa. Daya saing yang tinggi akan menjadikan Indonesia siap menghadapi tantangan-tantangan globalisasi dan mampu memanfaatkan peluang yang ada. Untuk memperkuat daya saing bangsa, pembangunan nasional dalam jangka panjang diarahkan untuk memperkuat perekonomian domestik dengan orientasi dan berdaya saing global, antara lain ditempuh melalui investasi yang diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi secara berkelanjutan dan berkualitas dengan mewujudkan iklim investasi yang menarik, mendorong penanaman modal asing bagi peningkatan daya saing perekonomian nasional, serta meningkatkan kapasitas infrastruktur fisik dan pendukung yang memadai. Investasi dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan demokrasi ekonomi akan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Masuknya penanaman modal memberi implikasi bagi Indonesia menjadi semakin terbuka bagi para pelaku bisnis asing. Hal ini secara langsung atau tidak langsung akan semakin menambah maraknya percaturan pemanfaatan tanah, mengingat tanah merupakan salah satu fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan penanaman modal. Intensitas pembangunan diberbagai sektor ekonomi menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai

keperluan seperti pendirian gedung pabrik, perumahan karyawan, dan lain sebagainya.

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa investasi merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu pemerintah berupaya keras untuk mendongkrak minat kalangan penanam modal asing untuk berinvestasi di Indonesia, diantaranya adalah memberikan kemudahan bagi investor yang merupakan orang asing untuk memiliki tempat tinggal di Indonesia sebagai salah satu penunjang investasi. Perlunya tempat tinggal untuk orang asing yang membuka usaha atau modal di Indonesia tidak lain untuk memperlancar kegiatan bisnisnya.

Dalam rangka dan tujuan tersebut, Pemerintah mencabut dan mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, guna memberikan kepastian hukum kepada orang asing yang berkedudukan di Indonesia untuk memiliki tempat tinggal atau hunian diatas tanah tertentu.

Akselerasi kepemilikan tempat tinggal atau hunian oleh orang asing melalui pemberian hak atas tanah baik dengan cara pemindahan hak atas tanah maupun dengan cara penyerahan atau pelepasan hak dari pemegang hak, memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pendaftaran. Kepastian hukum dimaksud adalah kepastian akan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang bersangkutan, yaitu perlindungan terhadap hubungan hukumnya serta perlindungan terhadap pelaksanaan kewenangan haknya. Dalam konteks

hubungan dengan tanahnya, kepastian hukum berkaitan dengan kepastian mengenai letak dan batasnya yang telah dilekati hak dimaksud. Dalam hal ini, berarti bahwa setiap hak tanah dituntut kepastian mengenai subjek, objek serta pelaksanaan kewenangan haknya.

Perlindungan kepastian kepemilikan hak atas tanah bagi orang asing merupakan suatu tuntutan hukum, oleh karena dalam dimensi hukum, tanah merupakan benda yang termasuk dalam hak-hak sosial manusia yang memerlukan penguatan hukum agar dapat dipertahankan terhadap pihak lain. Hal ini dilandasi oleh suatu kesadaran bahwa tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi manusia sebagai pribadi maupun masyarakat.

Berpijak pada landasan pemikiran tersebut, maka penguasaan dan atau pemilikan hak atas tanah untuk tempat tinggal atau hunian memerlukan perlindungan agar eksistensi hak atas tanah dapat memenuhi fungsinya sesuai dengan peruntukannya. Ketentuan Pasal 9 UUPA, telah menegaskan jika hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2, selanjutnya asas nasionalitas yang dianut UUPA sepenuhnya tertuang dalam pengaturan tentang hak milik. Rumusan ketentuan Pasal 9 UUPA merupakan pernyataan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, sedangkan orang asing hanya dapat memiliki hak pakai atas tanah saja.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh orang asing adalah rumah tunggal yang

berdiri di atas tanah hak pakai atau hak pakai di atas hak milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), atau satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai.

Kepemilikan hunian bagi orang asing berupa rumah tunggal ataupun satuan rumah susun dapat diberikan kepada orang asing yang memiliki izin tinggal di Indonesia. Aturan kepemilikan dimaksud terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Sebagai perubahan dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2016 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 dibentuk sebagai panduan atas penguasaan dan atau pemilikan hak atas tanah untuk tempat tinggal atau hunian untuk orang asing. Atau mencegah peralihan hak yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau di luar sistem hukum administrasi pertanahan di Indonesia oleh orang asing dengan warga negara Indonesia.

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 menentukan jangka waktu yang dapat diberikan untuk kepemilikan rumah tunggal di atas tanah

hak pakai adalah 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu 20 tahun. Dalam hal jangka waktu perpanjangan berakhir hak pakai dapat diperbarui untuk jangka 30 tahun. Untuk rumah tunggal dengan hak pakai di atas hak milik dengan perjanjian pemberian dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) jangka waktu yang disepakati tidak lebih lama dari 30 tahun.

Perpanjangan dan pembaharuan sebagaimana dimaksud dilaksanakan sepanjang orang asing masih memiliki izin tinggal di Indonesia. Jika orang asing tersebut tidak lagi berkedudukan di Indonesia maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Bila tidak melakukannya maka akan dilelang oleh negara dalam hal rumah dibangun diatas tanah hak pakai atas tanah negara yang hasil lelangnya menjadi hak dari bekas pemegang hak. Dan akan menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dalam hal rumah tersebut dibangun diatas tanah pakai diatas tanah hak milik berdasar perjanjian pemberian hak yang dibuat dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Terkait dengan pengaturan jangka waktu hak pakai ternyata juga diatur dalam ketentuan Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dalam pasal tersebut diatur jangka waktu hak pakai paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun, sesudah jangka waktu hak pakai atau perpanjangannya habis, maka kepada pemegang hak pakai dapat diberikan pembaharuan hak pakai atas tanah yang sama.

Eksistensi PP Nomor 40 Tahun 1996 hingga saat ini masih berlaku dan belum diganti oleh peraturan baru. PP Nomor 40 Tahun 1996 menjelaskan bahwa orang asing merupakan salah satu subyek hukum yang dapat memiliki tanah diatas hak pakai, sebagaimana yang tertuang didalam Pasal 39 Huruf (e), yang isinya bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah:

a. Warga Negara Indonesia;
b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
c. Departemen, lembaga pemerintah non departemendan pemerintah daerah;
d. Badan-badan keagamaan dan sosial;
e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Berbeda halnya dengan subjek hak pakai yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, subjek hak pakai dalam peraturan ini hanya diperuntukkan khusus bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia, guna memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian. Menurut penulis, terdapat ketimpangan peraturan berkaitan dengan ketentuan jangka waktu pemberian hak pakai sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 dengan jangka waktu pemberian hak pakai yang diatur dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Secara matematis, jangka waktu pemberian hak pakai untuk orang asing yang berkedudukan di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 lebih lama dibandingkan jangka waktu pemberian hak pakai untuk warga negara Indonesia dan orang asing yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Ketimpangan pengaturan pemberian jangka waktu hak pakai tersebut, menimbulkan preseden diskriminasi hak pakai antara warga negara Indonesia dengan orang asing.

Tentu saja hal ini menjadi persoalan yang membawa implikasi pada penerapan hukum, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 belum dicabut dan masih dinyatakan berlaku, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 masih memiliki relevansi hukum dengan pemberian jangka waktu hak pakai sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan bahwa eksistensi Peraturan Pemerintah hadir untuk menjelaskan secara detail kehadiran Undang-Undang di atasnya yang dalam hal ini disebut sebagai norma hukum vertikal[3] dalam sistem norma yang dinamik. Yakni Undang-Undang sebagai peraturan yang lebih tinggi *(superior)* dari Peraturan Pemerintah sebagai peraturan yang lebih rendah *(inferior).*

Sehubungan dengan hal tersebut, maka analisis atas struktur hierarkis sistem hukum memiliki konsekuensi penting pada masalah penafsiran. Penafsiran

[3] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Cetakan Keenam (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 23.

adalah sebuah aktivitas intelektual yang menyertai proses penciptaan hukum.[4] Peraturan hukum itu terbuka untuk penafsiran yang berbeda oleh karena itu selalu terjadi perkembangan.[5] Dengan adanya pemberian jangka waktu hak pakai bagi orang asing untuk memperoleh suatu tempat tinggal atau hunian yakni hubungan antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah yang lainnya disebut dengan dinamika norma hukum yang horizontal.[6] Bahwa terkait dengan jangka waktu hak pakai terdapat dua (2) ketentuan Peraturan Pemerintah yang disusun karena adanya suatu analogi yakni penarikan suatu norma hukum yang dianggap serupa, mengindikasikan adanya disharmonisasi bahkan tumpang tindih diantara ketentuan-ketentuan yang terkait dengan jangka waktu hak pakai bagi orang asing. Selain itu, dari beberapa ketentuan Peraturan Pemerintah terkait dengan jangka waktu hak pakai bagi orang asing mengindikasikan adanya perbedaan persepsi terhadap ketentuan yang berbentuk Peraturan Pemerintah dalam hal kepastian hukum.

Harapan penulis penelitian yang akan dilakukan nantinya dapat berkontribusi pada perkembangan hukum pertanahan di Indonesia, dengan mengelaborasi serta menghubungkan asas-asas hukum nasionalitas dengan asas jaminan kepastian hukum. Perwujudan jaminan kepastian hukum dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang undangan yang tidak bertentangan dengan amanat Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960.

---

[4] Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Terjemah, Siwi Purwandari, Pengantar Teori Hukum, Cetakan Keempat (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm 121.

[5] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm 23.

[6] Maria Farida Indrati S., Ilmu … op. cit., hlm 24.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka dikemukakan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan asas nasionalitas dalam regulasi mengenai kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah dan rumusan masalah diatas, maka dikemukakan beberapa tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengurai dan menganalisis mekanisme kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
2. Untuk mengkaji penerapan asas nasionalitas dalam regulasi mengenai kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Negara Hukum dan Teori Kepastian Hukum

a. Konsep Negara Hukum

Frederich Julius Stahl menyatakan bahwa terdapat empat prinsip Negara Hukum yaitu:

1) Pengakuan Dan Perlindungan Terhadap Hak-Hak Asasi Manusia;

2) Negara Didasarkan Pada Teori Trias Politica, Pemerintahan Diselenggarakan Berdasarkan Undang-Undang (*Wetmatiig Bestuur*).
3) Adanya Peradilan Administrasi Negara Yang Bertugas Menangani Kasus Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah *(Onrechmatige Overheidsdaad).*[7]

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar pada Pancasila yang memiliki beberapa unsur, yaitu:

1) Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2) Adanya pembagian kekuasaan;
3) Bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, pemerintah harus selalu berdasarkan atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4) Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, sedang khusus untuk Mahkamah Agung harus juga merdeka dari pengaruh-pengaruh lainnya.[8]

b. Teori Kepastian Hukum

Pembuatan teori kepastian hukum disebabkan oleh suatu tujuan tertentu. Peter Mahmud Marzuki[9], menyatakan bahwa dua pengertian kepastian hukum yaitu adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan negara terhadap individu.

---

[7] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 61.

[8] Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Cetakan Keempat (Bandung: Yapemdo, 2009), hlm 277.

[9] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2008), hlm 158.

2. Asas Nasionalitas

Asas nasionalitas menumbuhkan rasa memiliki atas semua kekayaan alam di wilayah negara tersebut.[10] Adapun tujuan asas nasionalitas adalah, memberikan batasan dalam lalu lintas tanah yang mengakibatkan terdapat perlakuan yang berbeda atas benda tanah dan benda bukan tanah. Asas nasionalitas ini dapat diartikan juga mengandung aspek spiritual, bahwa tanah dalam peringkat tinggi sebagai benda yang sangat penting hanya diperuntukkan bagi bangsa Indonesia saja, sehingga tanah tidak dapat bebas menjadi obyek lalu lintas dunia usaha sebagaimana yang berlaku bagi benda bukan tanah.[11]

Tanah merupakan salah satu hal terpenting hak milik dalam berbangsa dan negara Indonesia karena merupakan tempat melangsungkan kehidupan dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Untuk itu, para tokoh kemerdekaan merumuskan "tanah" dalam Undang-Undang Dasar negara yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) yang menyebutkan bahwa "bumi, air dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dalam hal ini, negara hanya menguasai dan bukan memiliki, karena kepemilikan tanah berada di tangan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan kandungan Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang Undang Pokok Agraria.

Undang Undang Pokok Agraria merupakan wadah perlindungan hukum atau payung hukum permasalahan pertanahan di Indonesia. Undang

[10] Anita D.A. Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia*, Cetakan Pertama (Bandung: Alumni, 2013), hlm 61.

[11] *Ibid*., hlm 129.

Undang Pokok Agraria berasas utama nasionalitas sehingga pemilikan hak atas tanah hanya diberikan kepada WNI dan tidak memperkenankan WNA memilikinya (Pasal 9 Ayat (1) UUPA. Hal ini disebabkan, tanah memiliki peran penting dalam keberlangsungan hidup masyarakat Indonesia. WNI memiliki hak sepenuhnya terhadap tanah juga termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud hak milik.[12] Adapun menurut Pasal 20 Ayat (1) UUPA adalah: hak atas tanah yang turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA (semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial), dan dapat disimpulkan hak milik mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

a) Terkuat yaitu, menunjuk jangka waktunya dalam hal ini tidak ditentukan;
b) Terpenuh yaitu, menunjuk luas wewenangnya dalam menggunakan tanah tersebut seperti wewenangnya tidak dibatasi;
c) Turun temurun yaitu, dapat diwariskan atau dapat dipindahkan dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Asas nasionalitas ditegaskan kembali dalam Pasal 21 UUPA, yaitu:

a) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik;
b) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya;
c) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya

[12] Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan (Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*), Cetakan Kedua (Jakarta: Kompas, 2008), hlm 1.

jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung;

d) Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Kedudukan Undang Undang Pokok Agraria sebagai payung hukum membawa implikasi bahwa norma-norma hukum yang terdapat di dalam UUPA memiliki derajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan norma-norma hukum lainnya, bahkan dengan norma-norma yang terdapat di dalam undang-undang lainnya yang mengatur juga tentang agraria, sehingga dalam konteks ini berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, bahwa ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah.[13]

3. Hak Atas Tanah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa tanah adalah permukaan bumi, lapisan bumi atau yang paling atas. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut: "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badanbadan hukum." Dengan demikian sangat jelas yang dimaksud tanah dalam hal ini adalah permukaan bumi. Makna permukaan

[13] *Ibid*, hlm 123.

bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum.

Pemilikan tanah adalah hubungan antara tanah sebagai objek dengan manusia sebagai subjek yaitu manusia dan badan hukum yang mempunyai tanah itu sendiri. Dalam UUPA terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu: (1) Hak Milik atas tanah (HM); (2) Hak Guna Usaha (HGU); (3) Hak Guna Bangunan (HGB); dan (4) Hak Pakai (HP). Selain hak primer atas tanah di atas, terdapat pula hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Dikatakan bersifat sementara karena hak-hak tersebut dinikmati dalam waktu terbatas, lagipula hak-hak itu dimiliki oleh orang lain. Hak ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 53 UUPA yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu: (1) Hak Gadai; (2) Hak Usaha Bagi Hasil; (3) Hak Menumpang; dan (4) Hak Menyewa Atas Tanah Pertanian.

Hak atas tanah dapat dikuasai oleh perorangan, badan hukum dan instansi pemerintah. Segala hal yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah dijelaskan dalam UUPA. Secara umum status tanah dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah hak terdaftar atau tidak (belum) dan tanah negara didefinisikan sebagai tanah yang dikuasai secara langsung oleh Negara, atau tanah tanpa hak yang melekat padanya.

Orang asing atau badan hukum asing yang berada di Indonesia dapat memiliki tanah dan bangunan di Indonesia dengan status sebatas hak pakai.

Meskipun hanya sebatas hak pakai, namun jangka waktu yang diberikan oleh pemerintah Indonesia atas hak pakai orang asing ini cukup lama yakni mencapai 70 tahun. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, jangka waktu hak pakai adalah maksimal 25 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan diperbarui selama 25 tahun. Hak pakai dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dihibahkan, dipertukarkan, diwariskan, dan juga bisa dijadikan jaminan pinjaman dengan dibebani hak tanggungan.

Pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia selanjutnya secara khusus dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia yang tinggal di Indonesia adalah orang asing yang memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. Hal ini menunjukkan secara tegas bahwa orang asing yang tidak memberikan manfaat ekonomi bagi Indonesia tidak diperkenankan memiliki rumah tinggal di Indonesia baik dalam bentuk rumah tunggal maupun rumah susun.

Orang asing tersebut dapat memiliki rumah tinggal dengan status hak pakai atau hak sewa. Hak pakai rumah tunggal adalah 80 tahun dengan rincian masa tinggal adalah 30 tahun, masa perpanjangan 20 tahun dan pembaharuan 30 tahun. Adapun hak pakai rumah susun adalah 70 tahun dengan rincian 25 tahun masa pakai, 20 tahun masa perpanjangan dan 20 tahun masa pembaharuan.

Hak atas rumah tinggal dapat berupa hak pakai di atas hak milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik dengan

akta pejabat pembuat akta tanah atau hak pakai yang berasal dari perubahan hak milik atau hak guna bangunan. Adapun hak atas satuan rumah susun adalah hak milik atas sarusun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai dan berasal dari perubahan hak milik atas satuan rumah susun (UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun).

Hak pakai dapat diwariskan dengan syarat ahli waris memiliki izin tinggal di Indonesia. Jika tidak lagi berkedudukan di Indonesia maka ahli waris tersebut wajib melepaskan hak pakai atas rumah tersebut dan mengalihkan kepada pihak yang lebih memenuhi syarat. Apabila tidak dilepaskan maka dapat dilelang negara atau menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Peraturan ini secara jelas memberikan kepastian hukum kepada orang asing yang berkedudukan di Indonesia untuk memiliki tempat tinggal atau hunian diatas tanah tertentu serta hak-haknya seperti cara pemindahan, penyerahan dan pelepasan hak atas rumah tinggal tersebut.

4. Pembatasan Orang Asing atas Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian di Indonesia

Orang asing dalam KBBI[14] diartikan sebagai (1) orang lain; orang dari negara lain; (2) orang yang tidak dikenal. Sedangkan menurut Black's Law Dictionary, orang asing atau *foreigner* dalam literatur Barat diartikan (1) *A*

[14] Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan Keempat (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hlm 986.

person not an inhabitant of a particular city discussion; (2) *A citizen of another country*. Definisi tersebut kemudian diterjemahkan menjadi (1) orang yang bukan penduduk dari kota tertentu; (2) seorang warga negara lain.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian mendefinisikan orang asing, yakni orang yang bukan Warga Negara Indonesia. Definisi tersebut tidak memenuhi syarat dalam mendefinisikan sesuatu dalam perundang-undangan dan tidak memiliki perubahan secara definitif dari aturan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Selanjutnya definisi mengenai orang asing juga diterangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, Pasal 1 Ayat (1) menyatakan, Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang selanjutnya disebut Orang Asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja atau berinvestasi di Indonesia.

Untuk mendukung peningkatan pengembangan kerja sama Indonesia dengan negara lain, dan meningkatnya jumlah orang asing yang bekerja dan berbisnis di Indonesia, mengakibatkan meningkatnya permintaan akan rumah dan tempat tinggal bagi orang asing, sebuah kebijakan yang menyediakan kerangka hukum tertentu dan memudahkan layanan administrasi dan izin untuk mendapatkan hak atas tanah untuk rumah tinggal atau tempat tinggal untuk orang asing diperlukan. Kemudahan yang diputuskan adalah tetap mempertahankan prinsip-prinsip perlindungan, antara lain prinsip kewarganegaraan yaitu hanya warga negara Indonesia yang memiliki hak

milik, sedangkan orang asing hanya diberi hak atas tanah dalam bentuk hak pakai.

Sehubungan dengan ini, ada kebutuhan untuk pembatasan tempat tinggal atau rumah tinggal yang akan diberikan kepada orang asing. Untuk melaksanakan penyediaan pemberian hak atas tanah sesuai dengan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, ketentuan pembatasan hak atas tanah kepada orang asing juga harus diatur, yang sudah ditetapkan dalam peraturan mengenai kepemilikan orang asing atas rumah/ tempat tinggal di Indonesia, seperti: Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Pada tanggal 22 Desember 2015, pemerintah Indonesia memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, yang mulai berlaku pada tanggal 28 Desember 2015.

Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 yang mengatur hal yang sama. Intinya, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 menetapkan sejumlah ketentuan dan persyaratan untuk memperkuat kerangka hukum bagi warga negara asing yang ingin memperoleh properti hunian di Indonesia, yang sebelumnya diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996. Beberapa ketentuan utama berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

a. Batasan pada Orang Asing

1) Orang Asing yang berdomisili di Indonesia dan mendapatkan izin tinggal yang relevan (misalnya, izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap) dapat memperoleh properti hunian di Indonesia.

2) Orang Asing yang diijinkan untuk mendapatkan properti hunian di Indonesia adalah warga negara asing yang keberadaanya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia.

3) Dalam hal Orang Asing meninggal dunia, rumah tempat tinggal atau hunian dapat diwariskan. Dalam hal pewaris adalah orang asing, pewaris asing harus memiliki ijin tinggal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Batasan pada Properti

Properti rumah tempat tinggal yang bisa dimiliki oleh orang asing hanya rumah tinggal atau apartemen yang dibangun di atas bidang tanah dengan Hak Pakai. Namun, pemerintah menetapkan berbagai persyaratan (termasuk harga minimum). Untuk membuktikan kepemilikan tersebut, orang asing akan diberi sertifikat Hak Pakai untuk rumah tinggal atau sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun untuk

Apartemen. Orang asing hanya boleh membeli rumah tunggal dan/atau unit Satuan Rumah Susun yang baru di atas tanah Hak Pakai. Menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015: "Orang asing diberikan Hak Pakai untuk rumah tunggal pembelian baru dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun di atas Hak Pakai untuk Satuan Rumah Susun pembelian unit baru".

c. Jangka Waktu Kepemilikan

Orang asing diperbolehkan untuk mengambil alih rumah tempat tinggal yang dibangun diatas bidang tanah dengan Hak Pakai untuk jangka waktu maksimum 30 tahun, yang dapat diperpanjang selama 20 tahun, setelah jangka waktu perpanjangan berakhir Hak Pakai dapat diperbaharui untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Berarti orang asing berhak atas kepemilikan properti paling lama 80 tahun. Sedangkan untuk kepemilikan apartemen, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tidak menentukan jangka waktu berapa lama orang asing diperbolehkan memiliki apartemennya.

d. Ketentuan Lain

1) Warga Negara Indonesia yang menikah dengan Warga Negara Asing memiliki hak yang sama atas tanah seperti Warga Negara Indonesia lain (misalnya hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha), asalkan hak atas tanah

tersebut bukan harta bersama, yang hal ini dibuktikan dengan adanya perjanjian pemisahan harta kekayaan antara suami dan istri dengan akta notaris (harus ada perjanjian pranikah antara pasangan yang bersangkutan).

2) Orang asing yang telah memiliki properti hunian di Indonesia sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 namun belum memperoleh izin tinggal yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, dapat minta kepada pejabat yang berwenang untuk mendapatkan izin tersebut.

3) Karena Peraturan

   Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 memberikan jangka waktu Hak Pakai yang lebih lama atas rumah tinggal (80 tahun) dibandingkan dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 (70 tahun), maka orang asing yang telah memperoleh rumah tinggal sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 dapat meminta pihak yang bersangkutan untuk memperpanjang jangka waktu Hak Pakai atas properti tersebut.

   Untuk Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia, Badan Hukum Asing jangka waktu Hak Pakai atas Tanah Negara adalah 25 tahun, dapat diperpanjang 20

tahun, dan dapat diperbaharui 25 tahun (70 tahun), sedangkan Warga Negara Asing jangka waktu Hak Pakai atas Tanah Negara 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun, dan dapat diperbaharui 30 tahun (80 tahun). Berarti jangka waktu Hak Pakai untuk Warga Negara Asing (80 tahun) lebih lama daripada untuk Warga Negara Indonesia (70 tahun).

4) Jika pewaris adalah orang asing yang memiliki rumah yang dibangun diatas tanah Hak Pakai atau dalam kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah tidak lagi berdomisili di Indonesia, dalam jangka waktu satu (1) tahun ia harus melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanah kepada pihak lain yang memenuhi persyaratan.
5) Apabila pemegang Hak Pakai adalah orang asing tetapi sudah tidak lagi memiliki Izin tinggal di Indonesia maka:
    1) Dalam jangka waktu paling lama 1 tahun harus dialihkan kepada subyek hak lain yang berhak tetapi bukan orang asing (Warga Negara Asing).
    2) Boleh dilepaskan kepada Warga Negara Indonesia atau diwariskan kepada Ahli Waris yang berhak.
    3) Apabila dalam jangka waktu 1 tahun belum belum dilepaskan atau dialihkan ke pihak lain yang memenuhi persyaratan maka Rumah dan Tanahnya dilelang oleh

Negara, dan hasil lelangnya menjadi milik bekas Pemegang Hak yang bersangkutan.

4) Apabila Hak Pakai dimaksud terletak diatas tanah Hak Milik orang lain maka Rumah Tunggal yang ada diatasnya menjadi milik Pemegang Hak atas Tanahnya (Hak Milik) berdasarkan perjanjian antara Pemegang Hak Pakai dan Pemilik Hak Milik.

E. Kerangka Teori

1. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang membahas tentang regulasi kepemilikan rumah tinggal telah beberapa kali dilakukan. Penyajian beberapa penelitian terdahulu berikut ini digunakan untuk mengetahui perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan dengan penelitian yang sedang penulis kerjakan. Berikut ini merupakan beberapa penelitian terdahulu yang dapat penulis temukan:

Penelitian Listyowati Sumanto[15] berjudul "Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berdomisili Di Indonesia". Penelitian ini menganalisis gambaran umum mengenai hal-hal penting yang berkaitan dengan kepemilikan tanah di Indonesia. Hukum Tanah Indonesia sangat berbeda dengan hukum yang berlaku di berbagai negara lain. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

[15] Listyowati Sumanto, "Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berdomisili Di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia.* Volume 4 (4): (2017), hlm 455 - 462.

Agraria adalah undang-undang pokok yang berlaku di Indonesia berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah, yang menetapkan beberapa jenis hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah sesuai dengan tujuan peruntukkannya. Hanya warga negara Indonesia yang diperbolehkan memiliki tanah hak milik. Kepemilikan properti orang asing merupakan isu yang menarik, pembatasan untuk pembeli hunian oleh orang asing juga ditinjau. Indonesia dan banyak negara memiliki batasan kepemilikan asing atas properti di wilayahnya. Orang asing yang ingin menggunakan atau membeli tanah, rumah atau apartemen untuk keperluan apapun perlu mengetahui fakta ini. Dapat disimpulkan bahwa kepentingan Warga Negara Indonesia harus dikedepankan, 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, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 memberikan kepastian hukum bagi orang asing untuk memiliki tempat tinggal di Indonesia, penguasaan tanah oleh orang asing diperbolehkan dengan pembatasan pembatasan. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, pemerintah Indonesia telah berusaha untuk mengkualifikasi orang asing yang diberi wewenang untuk memiliki properti di Indonesia. Setelah diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, orang asing diperbolehkan membeli lebih dari satu properti hunian di Indonesia, karena peraturan yang baru diberlakukan ini tidak melarang warga negara asing untuk melakukannya.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada bidang analisis yang dilakukan. Penelitian tersebut hanya merupakan gambaran umum tentang hal-hal penting yang berkaitan dengan kepemilikan tanah di Indonesia sedangkan penelitian ini menggunakan analisis lebih mendalam yaitu dengan menggunakan teori asas nasionalitas dalam menganalisis data penelitian.

2. Kerangka Teori

Apakah sebenarnya yang dimaksud dengan asas itu? dalam pengertian sehari-hari asas sering disebut dengan prinsip, dasar, landasan, acuan dan sebagainya. *The Liang Gie* sebagaimana dikutip oleh Sudikno,[16] berpendapat bahwa:

> "Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu."

Asas hukum dapat juga diartikan sebagai perlindungan hukum, perlindungan terhadap nilai-nilai atau falsafah yang diinginkan dari sebuah keadilan. Kata perlindungan hukum menunjukkan, bahwa hukum itu untuk melindungi sesuatu. Sesuatu yang dilindungi oleh hukum adalah kepentingan manusia, karena memang hukum itu dibuat oleh dan untuk manusia itu sendiri

[16] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm 34.

atau masyarakat.[17] Berangkat dari pengertian sebagai perlindungan hukum, maka erat hubungannya asas hukum dengan fungsi dan tujuan hukum.

Black mengartikan prinsip sebagai "*a fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or orgin for others*".[18] Brunggink menyatakan, bahwa asas atau prinsip hukum adalah nilai-nilai yang melandasi norma hukum.[19] Selanjutnya, Brunggink mengutip pendapat Paul Scholten, bahwa asas hukum merupakan pikiran-pikiran dasar yang terdapat didalam dan dibelakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan didalam perundang-undangan maupun putusan-putusan hakim, yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual.[20]

Prinsip-prinsip hukum dalam hal ini perlu sebagai pembentukan awal sebuah peraturan maupun undang-undang, sekaligus sebagai dasar dalam memecahkan persoalan hukum manakala sebuah peraturan atau undang-undang tidak dapat memecahkan sebuah permasalahan hukum. Prinsip hukum atau asas hukum merupakan salah satu objek terpenting dalam kajian ilmu hukum.[21] Pembahasan prinsip hukum lazimnya disandingkan dengan aturan

---

[17] Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm 107.

[18] M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan)*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm 25. Lihat pada Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (Paul Minnesota: West Publishing Co.,St. 1979), hlm 1074.

[19] *Ibid*. Lihat pada Brunggink, *Rechtsreflecties*, (Oxford University Press, 1969), hlm 119-121.

[20] JJ.H. Bruggink (alih bahasa Arief Sidharta), *Refleksi tentang Hukum*, Cetakan Ketiga (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), hlm 119.

[21] M.Hadi Shubhan, *op.cit*., hlm 26. Lihat pada Y.Sogar Simamora, "*Prinsip Hukum Kontrak dalam Pengadaan Barang dan Jasa oleh Pemerintah*", Desertasi, Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, hlm 22 - 23.

hukum atau disebut juga kaidah hukum agar memperoleh gambaran yang nyata dan jelas menyangkut perbedaannya.

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, tujuan pokok dan pertama asas hukum adalah ketertiban. Kebutuhan terhadap ketertiban, merupakan syarat pokok atau fundamental bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Di samping itu, ketertiban memiliki tujuan lain yaitu tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat di zamannya. Selaras, menurut Purnadi Pubracaraka dan Soerjono Soekamto, tujuan pokok dari asas hukum adalah kedamaian hidup antar pribadi yang meliputi ketertiban eksteren antar pribadi dan ketenangan interen pribadi.[22]

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah jenis penelitian normatif artinya penelitian ini berangkat dari latar belakang masalah yang ada, kemudian ditinjau dari cara mengkaji peraturan perundang-undangan, menganalisis undang-undang tersebut kemudian dikaitkan dengan kasus-kasus yang dipilih sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Pendekatan perundang-undangan bukan sekedar produk tawar menawar politik belaka. Undang-undang harus mencerminkan gagasan yang ada dibelakangnya untuk mencapai keadilan. Selanjutnya, pendekatan perundang-undangan harus terkait *ratio legis*, yang secara sederhana dapat

[22] Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Bandung: Alumni, 2006), hlm 85.

diartikan alasan mengapa ada ketentuan tersebut dan ketentuan tersebut tidak dapat dilepas dari dasar ontologis, filosofis yang dilahirkan dari asas-asas.[23]

Pendekatan analitis hukum adalah menganalisis permasalahan hukum dengan suatu pengertian hukum, asas hukum, tujuan hukum, fungsi hukum.[24] Pendekatan kasus, berbeda dengan penelitian sosial, pendekatan ini dalam penelitian normatif bertujuan mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang harus dipraktikkan dalam kenyataan.[25]

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah fokus yang menjadi pusat penelitian atau pusat data kepada penulis.[26] Penelitian ini objeknya adalah penerapan asas nasionalitas dalam regulasi kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing di Indonesia, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015.

3. Bahan Hukum

a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat, yakni: Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh

---

[23] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm 104.

[24] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Ketujuh (Malang: Bayumedia Publishing, 2013), hlm 311.

[25] *Ibid*, hlm 321.

[26] Lexy J.Moloeng, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Pertama (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2004), hlm 26.

Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing, sehingga dapat membantu sebagai dasar acuan dan dasar pertimbangan hukum dalam pembahasan.

b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang akan diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal, pendapat para sarjana atau doktrin, kasus-kasus hukum yang semuanya akan terkait dengan pembahasan tentang pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang akan memberi petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, bahan internet yang dapat dipertanggungjawabkan, dan lainnya yang sejenis.
d. Pengelolaan dan Penyajian Bahan Hukum.

Berdasarkan bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian hukum normatif dan atau penelitian pustaka (*library research*) yang telah penulis sebutkan di atas maka, penulis akan sajikan dan hubungkan sedemikian rupa dan sejelas-jelasnya bahan hukum tersebut dengan rumusan masalah. Dengan demikian, akan tersaji ke dalam bentuk penulisan yang sistematis dan jelas, guna menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan. Bahwa cara

pengelolaan bahan hukum tersebut dilakukan secara deduktif, yakni menarik kesimpulan dari suatu hal yang bersifat umum terhadap permasalahan yang bersifat khusus dan konkret yang dihadapi.

4. Analisis

Objek penelitian akan dianalisis berdasarkan bahan hukum tersebut diatas, guna menjawab rumusan masalah. Bahan hukum yang struktural dalam analisis nantinya tidak akan meninggalkan bahan-bahan hukum lainnya, sehingga dapat bersifat preskriptif. Memberikan penilaian secara objektif terhadap rumusan masalah yang telah diungkap. Penilaian mengenai apa yang seharusnya terjadi, merupakan esensial dari sebuah penelitian hukum, baik untuk keperluan praktik hukum maupun keperluan akademik.[27]

[27] Peter Mahmud Marzuki, *op. cit*., hlm 206.

BAB II

TINJAUAN PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Tentang Asas Nasionalitas

1. Asas Nasionalitas dan Kepemilikan Tanah di Indonesia

Tanah merupakan salah satu hal terpenting hak milik dalam berbangsa dan negara Indonesia karena merupakan tempat melangsungkan kehidupan dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Untuk itu, para tokoh kemerdekaan merumuskan "tanah" dalam Undang-Undang Dasar negara yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) yang menyebutkan bahwa "bumi, air dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dalam hal ini, Negara hanya menguasai dan bukan memiliki, karena kepemilikan tanah berada di tangan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan kandungan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan UUPA.

> UUPA merupakan wadah perlindungan hukum atau payung hukum permasalahan pertanahan di Indonesia. UUPA berasas utama nasionalitas sehingga pemilikan hak atas tanah hanya diberikan kepada WNI dan tidak memperkenankan WNA memilikinya (Pasal 9 Ayat (1) UUPA). Hal ini disebabkan, tanah memiliki peran penting dalam keberlangsungan hidup masyarakat Indonesia. WNI memiliki hak sepenuhnya terhadap tanah juga termuat dalam Pasal

> 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945. Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud hak milik.[28]

Asas nasionalitas menumbuhkan rasa memiliki atas semua kekayaan alam di wilayah negara tersebut. Ketentuan Pasal 9 UUPA, telah menegaskan jika hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2 UUPA.

Undang Undang Pokok Agraria merupakan wadah perlindungan hukum atau payung hukum permasalahan pertanahan di Indonesia. Undang Undang Pokok Agraria berasas utama nasionalitas sehingga pemilikan hak atas tanah hanya diberikan kepada WNI dan tidak memperkenankan WNA memilikinya (Pasal 9 Ayat (1) UUPA). Hal ini disebabkan, tanah memiliki peran penting dalam keberlangsungan hidup masyarakat Indonesia. WNI memiliki hak sepenuhnya terhadap tanah juga termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud hak milik, adapun menurut Pasal 20 Ayat (1) UUPA adalah: hak atas tanah yang turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Asas nasionalitas ditegaskan kembali dalam Pasal 21 UUPA, yaitu:

a. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik;
b. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya;
c. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga

[28] Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan (Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing)*, Cetakan Kedua (Jakarta: Kompas, 2008), hlm 1.

negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau 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;

d. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Sebagaimana diketahui hak tanah yang dahulunya dikenal dengan Hak Eigendom, Hak Opstal, Hak Erfpacht tidak mempersoalkan kewarganegaraan atau kependudukan seseorang, asal saja tunduk kepada BW maka seseorang dapat memiliki tanah di Indonesia. Pasal 9 UUPA menegaskan jika hanya WNI yang boleh mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Orang asing termasuk perwakilan perusahaan asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah yang terbatas, yakni hak pakai.

Pasal 1 UUPA menyatakan bahwa “Semua tanah di seluruh wilayah negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia.” Dengan demikian, seluruh warga negara Indonesia (WNI) berhak menguasai dan menggunakan tanah sesuai dengan ketentuan Hukum Tanah, kecuali yang secara tegas tidak dimungkinkan oleh peraturan yang bersangkutan, misalnya Hak Pengelolaan. Adapun Pasal 2 UUPA mengatur hal-hal sebagai berikut:

a. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UUPA bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai kekuasaan seluruh rakyat.
b. Hak menguasai dari negara termaksud dalam Ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
    1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan; penggunaan; persediaan; serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
    2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa negara berkuasa untuk mengatur masalah pertanahan di Indonesia. Pemberian hak atas tanah oleh negara terhadap masyarakat Indonesia merupakan bukti yuridis penguasaan negara atas tanah sehingga pihak lain tidak dapat mengganggu-gugat dan mengambil alih hak tersebut karena telah mendapatkan perlindungan hukum. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 1 Ayat (1) UUPA.[29]

Menurut Pasal 1 Ayat (3) UUPA menyatakan bahwa "hubungan yang abadi antara bangsa dengan sumber daya alam berlangsung selama-lamanya tanpa ada batas waktu". Hal tersebut menunjukkan bahwa hak bangsa tersebut tetap dimiliki selama bangsa Indonesia masih ada. Dengan demikian, beberapa prinsip yang mendasar adalah:

a. Hak seluruh rakyat Indonesia atas segala sesuatu yang secara natural ada di wilayah Indonesia.
b. Hak bersama atas bumi, air dan kekayaan yang ada di dalamnya.
c. Hubungan yang tidak terbatas waktu antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa.

[29] Martin Roestamy, *Konsep-konsep Hukum Kepemilikan Properti bagi asing dihubungkan dengan Hukum Pertanahan*, Cetakan Kesatu (Bandung: Alumni, 2011), hlm 52.

Dengan demikian, beberapa hak atas tanah adalah hak bangsa Indonesia (Pasal 1), hak menguasai oleh negara atas tanah (Pasal 2), hak ulayat masyarakat hukum adat (Pasal 3) dan hak-hak perorangan (memberikan hak kepemilikan dan hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum). Hal ini sejalan dengan isi Pasal 4 Ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

> Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

UUPA dan UUD 1945 memberikan kekuasaan sepenuhnya kepada negara untuk membuat peraturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan serta menentukan hak-hak yang dapat dimiliki oleh seseorang dan badan hukum atas suatu tanah yang dijelaskan dalam Pasal 16 UUPA, yang membagi hak suatu tanah dalam bentuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang dan hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

2. Tujuan Asas Nasionalitas

Tujuan asas nasionalitas adalah memberikan batasan dalam lalu lintas tanah yang mengakibatkan terdapat perlakuan yang berbeda atas benda tanah dan benda bukan tanah. Asas nasionalitas ini dapat diartikan juga

mengandung aspek spiritual, bahwa tanah dalam peringkat tinggi sebagai benda yang sangat penting hanya diperuntukkan bagi bangsa Indonesia saja, sehingga tanah tidak dapat bebas menjadi obyek lalu lintas dunia usaha sebagaimana yang berlaku bagi benda bukan tanah.[30]

Kedudukan UUPA sebagai payung hukum membawa implikasi bahwa norma-norma hukum yang terdapat di dalam UUPA memiliki derajat yang lebih tinggi dibandingkan dengan norma-norma hukum lainnya, bahkan dengan norma-norma yang terdapat di dalam undang-undang lainnya yang mengatur juga tentang agraria, sehingga dalam konteks ini berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*, bahwa ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah.[31]

Konsepsi negara hukum untuk mencapai negara kesejahteraan secara implisit terkandung di dalam UUD 1945 terutama Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial dan Pembukaan UUD 1945. Pada Pembukaan UUD 1945 Alinea 4 tercermin tujuan dari negara Indonesia, yaitu: negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ketentuan-ketentuan di atas ini membawa dampak yang sangat besar terhadap kegiatan-kegiatan pemerintah dalam melaksanakan tujuan nasional. Dampak tersebut adalah kewenangan administrasi negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

[30] *Ibid*., hlm 129.
[31] *Ibid.*, hlm 123.

nasional yang membawa konsekuensi terlibatnya administrasi negara kedalam semua aspek kehidupan masyarakat.

Melihat dari ketentuan tersebut, menjadikan negara mempunyai kewajiban untuk mewujudkan amanat UUD 1945 tersebut, yaitu melalui campur tangan negara *(freies ermessen)* untuk memperluas tanggung jawabnya dalam masalah-masalah sosial yang dihadapi rakyat. Campur tangan pemerintah ini bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, yaitu mewujudkan konsep negara kesejahteraan *(Welfare State)*. Campur tangan tersebut tertuang dalam ketentuan perundang-undangan, baik dalam bentuk undangundang maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dilaksanakan oleh administrasi negara dalam menyelenggarakan tugas servis publik.

Negara mempunyai tanggungjawab yang besar, karenanya dengan jalan melalui campur tangan (intervensi), negara mengatur dan mengawasi pelaksanaan kegiatan yang ada di dalam masyarakat guna mencapai keseimbangan dalam masyarakat tersebut. Pemerintah harus memperhatikan, bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus mengedepankan tujuan negara yaitu kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menjadi penting dalam konsepsi pengaturan tanah di Indonesia, terutama tentang ketentuan hak menguasai negara akan tanah, sehinga penjabaran dari ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 Jo. Pasal 2 UUPA haruslah bersifat populis.

Masalah tanah adalah masalah yang sangat penting bagi kehidupan bermasyarakat, karena masalah tanah menjadi kebutuhan primer bagi

manusia sebagai tempat bernaung dan berusaha. Terdapat dua kepentingan yang saling bertentangan bila berbicara menyangkut tanah, yaitu kepentingan pemerintah di satu sisi dan kepentingan masyarakat di sisi lainnya. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang dapat diterima dan dimengerti masyarakat, apabila pemerintah akan mengeluarkan tindakan berupa pembuatan pengaturan yang berhubungan dengan tanah.

Pengaturan di bidang pertanahan agar sesuai dengan kebutuhan bangsa, maka perlu memenuhi prinsip-prinsip yang menjadi acuan bagi peraturan agraria di Indonesia. Menurut Maria S.W. Sumardjono, ada 10 prinsip yang menjadi landasan bagi pembaharuan hukum agraria, agar produk yang dihasilkan tepat sasaran, yaitu:

a. Menjunjung tinggi hak asasi manusia;
b. Unifikasi hukum yang mengakomodasikan keanekaragaman hukum setempat;
c. Land reform atau restrukturisasi sumbersumber agrarian;
d. Keadilan dalam pemilikan/ penguasaan dan pemanfaatan sumbersumber agrarian; fungsi sosial dan ekologi sumber-sumber agrarian;
e. Penyelesaian konflik agrarian;
f. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah serta kelembagaan pendukung;
g. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan; kesembilan, usaha-usaha produksi di lapangan agraria; dan

h. Pembiayaan program-program pembaharuan agraria.

Ketentuan di dalam UUPA menyebutkan, bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Penjabarannya adalah bahwa hanya warga negara Republik Indonesia yang dapat memilik "hak milik atas tanah". Hal ini menunjukkan adanya prinsip nasionalitas dalam UUPA terutama sebagai hak milik turun temurun yang terkuat dan terpenuh.

Asas nasionalitas yang dianut UUPA sepenuhnya tertuang dalam pengaturan tentang hak milik. Warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, sedangkan warga negara asing hanya dapat memiliki hak pakai atas tanah saja. Makna Pasal 1 dan 2 UUPA dengan demikian akan terpenuhi asas nasionalitas. Ketentuan Pasal 9 UUPA mengatur, bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang boleh mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Ketentuan ini diperjelas dengan Pasal 9 UUPA Ayat (2) yang mengatur bahwa baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah.

Rumusan ketentuan Pasal 9 UUPA merupakan pernyataan bahwa hanya warganegara Indonesia saja yang berhak memiliki tanah di Indonesia, sedangkan warga negara asing atau badan usaha asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah yang terbatas saja, seperti hak pakai. Orang asing, termasuk perwakilan perusahaan asing, hanya dapat mempunyai hak atas tanah yang terbatas, selama kepentingan WNI tidak terganggu dan juga

perusahaan orang asing itu dibutuhkan untuk kepentingan Negara Indonesia, sebagai komponen tambahan dari pembangunan ekonomi Indonesia dan apabila dihubungkan dengan Pasal 5 UUPA, maka kepentingan WNI adalah di atas segalanya, baik dari segi ekonomis, sosial bahkan politis termasuk pertahanan keamanan.

B. Tinjauan Umum Tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing di Indonesia

1. Hak Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing di Indonesia

Kepastian hukum khususnya tentang kepemilikan tanah dan rumah tinggal bagi orang asing di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia atau yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia atau yang dikenal dengan Permen Agraria Nomor 29 Tahun 2016. Dengan demikian, permasalahan tentang hak tanah yang dapat diperoleh oleh orang asing di Indonesia dan kajian tentang mekanisme kepemilikan rumah

tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat mengacu pada ketiga peraturan tersebut.

Definisi mengenai orang asing diterangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, Pasal 1 Ayat (1) menyatakan, Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang selanjutnya disebut Orang Asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja atau berinvestasi di Indonesia.

Orang asing yang bisa memiliki rumah tinggal di Indonesia adalah orang asing yang memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. Hal ini menunjukkan secara tegas bahwa orang asing yang tidak memberikan manfaat ekonomi bagi Indonesia tidak diperkenankan memiliki rumah tinggal di Indonesia baik dalam bentuk rumah tunggal maupun rumah susun.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Pasal 1 Ayat (2) dinyatakan bahwa Rumah Tunggal adalah rumah yang mempunyai kaveling sendiri dan salah satu dinding bangunan tidak dibangun tepat pada batas kaveling. Sedangkan Pasal 1 Ayat (3) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Satuan Rumah Susun yang selanjutnya disebut Sarusun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.

Orang asing dapat memiliki rumah tinggal dengan status hak pakai atau hak sewa, hak pakai rumah tunggal adalah 80 tahun dengan rincian masa

tinggal adalah 30 tahun, masa perpanjangan 20 tahun dan pembaharuan 30 tahun. Adapun hak pakai rumah susun adalah 70 tahun dengan rincian 25 tahun masa pakai, 20 tahun masa perpanjangan dan 20 tahun masa pembaharuan. Hak pakai dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dihibahkan, dipertukarkan, diwariskan, dan juga bisa dijadikan jaminan pinjaman dengan dibebani hak tanggungan. Penggunaan paling lazim hak pakai untuk tujuan komersial berkaitan dengan kondominium modern pada proyek rumah susun/ apartemen yang bertujuan menarik pembelian langsung oleh orang asing dan badan hukum asing (UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun).

Bahwa "rumah tempat tinggal/ hunian" yang dapat diperoleh/ dimiliki oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia harus memenuhi beberapa syarat, antara lain :

a. Bangunan rumah tinggal/ hunian tersebut yang akan diperoleh/ dimiliki orang asing harus berdiri diatas kaveling tanah tersendiri; dan
b. Orang asing tidak boleh atau dilarang membeli tanah kaveling tanpa ada bangunan Rumah Tunggal atau tanpa ada bangunan rumah tinggal/ hunian;
c. Dinding bangunan rumah tempat tinggal/ hunian yang akan diperoleh/dimiliki oleh orang asing tersebut maksimum hanya 1 dinding bangunannya saja yang boleh dibangun tepat di atas batas kaveling tanah;

d. Bangunan rumah tinggal/hunian tersebut dibangun di atas tanah hak pakai, baik hak pakai di atas tanah negara maupun hak pakai di atas tanah hak milik berdasarkan suatu perjanjian dengan pemilik tanah hak milik.

e. Apabila yang akan dimiliki orang asing tersebut adalah HMSRS maka unit HMSRS tersebut harus dibangun dan didirikan di atas tanah hak pakai.

f. Perolehan/pemilikan rumah tunggal oleh orang asing tersebut harus melalui "perbuatan hukum jual beli" dan tidak boleh menggunakan lembaga perbuatan hukum lainnya selain jual beli.

Dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, secara jelas dan tegas bahwa orang asing tidak boleh membeli bangunan yang berupa rumah toko, rumah kantor, rumah kopel dan yang sejenisnya yang semua atau lebih dari 1 (satu) dinding bangunan rumahnya dibangun tepat di atas batas kaveling tanah. Dan yang dapat dibeli oleh orang asing adalah bangunan rumah yang peruntukan dan penggunaannya hanya untuk tempat tinggal atau hunian saja serta tidak boleh dipergunakan untuk tempat usaha atau tempat berusaha, bisnis atau berinvestasi serta tidak untuk diperdagangkan.

Regulasi yang mengatur tentang perumahan adalah UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disingkat UUPKP). UUPKP memberikan definisi tentang rumah, yaitu bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni,

sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya

2. Pembatasan Orang Asing atas Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian di Indonesia

Untuk mendukung peningkatan pengembangan kerja sama Indonesia dengan negara lain, dan meningkatnya jumlah orang asing yang bekerja dan berbisnis di Indonesia, mengakibatkan meningkatnya permintaan akan rumah dan tempat tinggal bagi orang asing, sebuah kebijakan yang menyediakan kerangka hukum tertentu dan memudahkan layanan administrasi dan izin untuk mendapatkan hak atas tanah untuk rumah tinggal atau tempat tinggal untuk orang asing diperlukan. Kemudahan yang diputuskan adalah tetap mempertahankan prinsip-prinsip perlindungan, antara lain prinsip kewarganegaraan yaitu hanya warga negara Indonesia yang memiliki hak Milik, sedangkan orang asing hanya diberi hak atas tanah dalam bentuk hak pakai dan hak sewa.

Sehubungan dengan ini, ada kebutuhan untuk pembatasan tempat tinggal atau rumah tinggal yang akan diberikan kepada orang asing. Untuk melaksanakan penyediaan pemberian hak atas tanah sesuai dengan UUPA, ketentuan pembatasan hak atas tanah kepada orang asing juga harus diatur, yang sudah ditetapkan dalam peraturan mengenai kepemilikan orang asing atas rumah/ tempat tinggal di Indonesia, seperti: Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang

Asing yang Berkedudukan Di Indonesia. Pada tanggal 22 Desember 2015, pemerintah Indonesia mengganti dan memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan Di Indonesia, yang mulai berlaku pada tanggal 28 Desember 2015.

Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 yang mengatur hal yang sama. Intinya, eraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 menetapkan sejumlah ketentuan dan persyaratan untuk memperkuat kerangka hukum bagi warga negara asing yang ingin memperoleh properti hunian di Indonesia, yang sebelumnya diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996. Beberapa ketentuan utama berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

1) Batasan pada Orang Asing
    a) Orang Asing yang berdomisili di Indonesia dan mendapatkan izin tinggal yang relevan (misalnya, izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap) dapat memperoleh properti hunian di Indonesia.
    b) Orang Asing yang diijinkan untuk mendapatkan properti hunian di Indonesia adalah warga negara asing yang keberadaanya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia.

c) Dalam hal Orang Asing meninggal dunia, rumah tempat tinggal atau hunian dapat diwariskan.

d) Dalam hal pewaris adalah orang asing, pewaris asing harus memiliki ijin tinggal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2) Batasan pada Properti

Properti rumah tempat tinggal yang bisa dimiliki oleh orang asing hanya rumah tinggal atau apartemen yang dibangun di atas bidang tanah dengan Hak Pakai. Namun, pemerintah menetapkan berbagai persyaratan (termasuk harga minimum). Untuk membuktikan kepemilikan tersebut, orang asing akan diberi sertifikat Hak Pakai untuk rumah tinggal atau sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun untuk Apartemen. Orang asing hanya boleh membeli rumah tunggal dan/atau unit Satuan Rumah Susun yang baru di atas tanah Hak Pakai. Menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015: "Orang asing diberikan Hak Pakai untuk rumah tunggal pembelian baru dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun di atas Hak Pakai untuk Satuan Rumah Susun pembelian unit baru".

3) Jangka Waktu Kepemilikan

Orang asing diperbolehkan untuk mengambil alih rumah tempat tinggal yang dibangun di atas bidang tanah dengan Hak Pakai untuk jangka waktu maksimum 30 tahun, yang dapat diperpanjang selama 20 tahun, setelah jangka waktu perpanjangan berakhir Hak Pakai dapat

diperbaharui untuk jangka waktu maksimum 30 tahun. Berarti orang asing berhak atas kepemilikan properti paling lama 80 tahun. Sedangkan untuk kepemilikan apartemen, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tidak menentukan jangka waktu berapa lama orang asing diperbolehkan memiliki apartemennya.

4) Ketentuan Lain

a) Warga Negara Indonesia yang menikah dengan Warga Negara Asing memiliki hak yang sama atas tanah seperti warga negara Indonesia lain (misalnya hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha), asalkan hak atas tanah tersebut bukan harta bersama, yang hal ini dibuktikan dengan adanya perjanjian pemisahan harta kekayaan antara suami dan isteri dengan akta notaris (harus ada perjanjian pranikah antara pasangan yang bersangkutan).

b) Orang asing yang telah memiliki properti hunian di Indonesia sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 namun belum memperoleh izin tinggal yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, dapat minta kepada pejabat yang berwenang untuk mendapatkan izin tersebut.

c) Karena Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 memberikan jangka waktu Hak Pakai yang lebih lama atas rumah tinggal (80 tahun) dibandingkan dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 (70 tahun),

maka orang asing yang telah memperoleh rumah tinggal sebelum diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 dapat meminta pihak yang bersangkutan untuk memperpanjang jangka waktu Hak Pakai atas properti tersebut.

Untuk Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia, Badan Hukum Asing jangka waktu Hak Pakai atas Tanah Negara adalah 25 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun, dan dapat diperbaharui 25 tahun (70 tahun), sedangkan Warga Negara Asing jangka waktu Hak Pakai atas Tanah Negara 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun, dan dapat diperbaharui 30 tahun (80 tahun). Berarti jangka waktu Hak Pakai untuk Warga Negara Asing (80 tahun) lebih lama daripada untuk Warga Negara Indonesia (70 tahun).

d) Jika pewaris adalah orang asing yang memiliki rumah yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atau dalam kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah tidak lagi berdomisili di Indonesia, dalam jangka waktu satu (1) tahun ia harus melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanah kepada pihak lain yang memenuhi persyaratan.

e) Apabila pemegang Hak Pakai adalah orang asing tetapi sudah tidak lagi memiliki Izin tinggal di Indonesia maka:

(1) Dalam jangka waktu paling lama 1 tahun harus dialihkan kepada subyek hak lain yang berhak tetapi bukan orang asing (Warga Negara Asing).

(2) Boleh dilepaskan kepada Warga Negara Indonesia atau diwariskan kepada Ahli Waris yang berhak.

(3) Apabila dalam jangka waktu 1 tahun belum belum dilepaskan atau dialihkan ke pihak lain yang memenuhi persyaratan maka Rumah dan Tanahnya dilelang oleh Negara, dan hasil lelangnya menjadi milik bekas Pemegang Hak yang bersangkutan.

(4) Apabila Hak Pakai dimaksud terletak di atas tanah Hak Milik orang lain maka Rumah Tunggal yang ada di atasnya menjadi milik Pemegang Hak atas Tanahnya (Hak Milik) berdasarkan perjanjian antara Pemegang Hak Pakai dan Pemilik Hak Milik.

BAB III

PENERAPAN ASAS NASIONALITAS DALAM REGULASI KEPEMILIKAN RUMAH TINGGAL ATAU HUNIAN BAGI ORANG ASING DI INDONESIA

A. Mekanisme Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum tentunya memiliki prinsip-prinsip khusus yakni prinsip perlindungan terhadap hak asasi manusia, penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada undang-undang dan adanya peradilan administrasi negara. Dalam penelitian ini, prinsip negara hukum dikaitkan dengan kepemilikan rumah tinggal bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Pasal 1 Ayat (3) UUPA menyatakan bahwa "hubungan yang abadi antara bangsa dengan sumber daya alam berlangsung selama-lamanya tanpa ada batas waktu". Hal tersebut menunjukkan bahwa hak bangsa tersebut tetap dimiliki selama bangsa Indonesia masih ada. Dengan demikian, beberapa prinsip yang mendasar adalah:

a. Hak seluruh rakyat Indonesia atas segala sesuatu yang secara natural ada di wilayah Indonesia.
b. Hak bersama atas bumi, air dan kekayaan yang ada di dalamnya.
c. Hubungan yang tidak terbatas waktu antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Bumi yang dimaksud adalah permukaan bumi atau tanah. Pasal 2 UUPA menyebutkan bahwa hak atas tanah dapat dimiliki oleh perorangan dan badan hukum. Adapun hak atas tanah dapat bersifat primer dan sekunder. Hak yang

bersifat primer meliputi Hak Milik atas tanah (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) sedangkan hak atas tanah yang bersifat sekunder bersifat sementara dan hanya dinikmati dalam waktu terbatas seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak menyewa atas tanah pertanian.

Beberapa hak atas tanah adalah hak bangsa Indonesia (Pasal 1), hak menguasai oleh negara atas tanah (Pasal 2), hak ulayat masyarakat hukum adat (Pasal 3) dan hak-hak perorangan (memberikan hak kepemilikan dan hak penguasaan atas tanah kepada seseorang atau badan hukum). Hal ini sejalan dengan isi Pasal 4 Ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

> Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Banyaknya orang asing berkedudukan di Indonesia dengan berbagai kepentingan masing-masing sehingga mengharuskan mereka untuk tinggal di Indonesia dalam jangka waktu yang lama dan tentunya mereka membutuhkan rumah tinggal. Sementara itu, di Indonesia kekuasaan atas tanah merupakan hak bangsa Indonesia sehingga pemerintah Indonesia memberlakukan peraturan tentang tanah dan properti bagi orang asing yang tinggal di Indonesia.

Beberapa peraturan yang ditetapkan pemerintah Indonesia dapat dijadikan payung hukum bagi orang asing dan bagi rakyat Indonesia itu sendiri.

Sejalan dengan apa yang dikemukakan Peter Mahmud Marzuki[32] yang menyatakan bahwa dua pengertian kepastian hukum yaitu adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan negara terhadap individu, maka sangat perlu dibuat aturan yang bersifat umum tentang hal apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan terkait dengan status warga negara asing tentang rumah tinggal di Indonesia.

Kepastian hukum khususnya tentang kepemilikan tanah dan rumah tinggal di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia atau yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia atau yang dikenal dengan Permen Agraria Nomor 29 Tahun 2016. Dengan demikian, permasalahan tentang hak tanah yang dapat diperoleh oleh orang asing di Indonesia dan kajian tentang mekanisme kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat mengacu pada ketiga peraturan tersebut.

[32] Peter Mahmud Marzuki, *loc. cit.*

Pasal 21 Ayat (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan UUPA menyatakan secara jelas bahwa tanah Indonesia adalah hak milik warga negara Indonesia. Jika ada orang asing memperoleh hak milik karena warisan maka wajib melepaskannya dalam waktu 1 tahun jika telah melepaskan kewarganegaraan Indonesia. Undang-undang ini menunjukkan ketegasan pemerintah Indonesia dalam menjaga tanah Indonesia. Hal ini sejalan dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang memerintahkan kepada pemerintah Indonesia untuk mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia salah satunya dengan melindungi tanah Indonesia dari kekuasaan orang asing.

Hubungan yang ada dalam UUPA dan Pasal 33 Ayat (3) adalah yang berkaitan dengan hak milik. Pasal 20 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa hak atas tanah yang turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Adapun Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dengan mengacu pada kedua isi pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa hak milik merupakan kepemilikan yang waktu kepemilikannya tidak ditentukan, kewenangan pemilik tidak dapat dibatasi dan dapat diwariskan.

Dalam hal kepemilikan tanah, asas nasionalitas ditegaskan dalam Pasal 21 UUPA. Pasal tersebut menegaskan bahwa:

a. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik;
b. Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya;
c. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara

Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau 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;

d. Selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Orang asing atau badan hukum asing yang berada di Indonesia dapat memiliki tanah dan bangunan di Indonesia dengan status sebatas hak pakai sehingga orang asing yang tinggal di Indonesia tidak diperbolehkan memiliki properti di Indonesia. Pasal 41 - 43 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria mendefinisikan hak pakai sebagai berikut:

Pasal 41:

(1) 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 dalam 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.

(2) Hak pakai dapat diberikan:

a) selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;

b) dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

(3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Pasal 42:

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

a. Warga negara Indonesia;
b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 43:

(1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
(2) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Meskipun hanya sebatas hak pakai, namun jangka waktu yang diberikan oleh pemerintah Indonesia atas hak pakai orang asing ini cukup lama yakni mencapai 70 tahun. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, jangka waktu hak pakai adalah maksimal 25 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan diperbarui selama 25 tahun. Hak pakai dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dihibahkan, dipertukarkan, diwariskan, dan juga bisa dijadikan jaminan pinjaman dengan dibebani hak tanggungan.

Bukan tanpa alasan pemerintah Indonesia memberikan orang asing hak pakai atas properti di Indonesia tak lain adalah demi kesejahteraan dan perkembangan negara (sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945) karena hak pakai hanya diberikan kepada orang asing yang keberadaannya memberikan manfaat,

melakukan usaha, bekerja atau berinvestasi di Indonesia. Dengan kata lain, hak tersebut diberikan pemerintah Indonesia hanya kepada orang asing yang memberikan dampak positif terhadap perekonomian Indonesia.

Pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia selanjutnya secara khusus dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015. Peraturan ini menjadi titik penerang UUPA karena menjelaskan beberapa hal, diantaranya:

1. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia yang tinggal di Indonesia adalah orang asing yang memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. Hal ini menunjukkan secara tegas bahwa orang asing yang tidak memberikan manfaat ekonomi bagi Indonesia tidak diperkenankan memiliki rumah tinggal di Indonesia baik dalam bentuk rumah tunggal maupun rumah susun.
2. Orang asing tersebut dapat memiliki rumah tinggal dengan status hak pakai. Hak pakai rumah tunggal adalah 80 tahun dengan rincian masa tinggal adalah 30 tahun, masa perpanjangan 20 tahun dan pembaharuan 30 tahun. Adapun hak pakai rumah susun adalah 70 tahun dengan rincian 25 tahun masa pakai, 20 tahun masa perpanjangan dan 20 tahun masa pembaharuan.
3. Hak atas rumah tinggal dapat berupa hak pakai di atas hak milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik dengan akta pejabat pembuat akta tanah atau hak pakai yang berasal dari perubahan hak milik atau hak guna bangunan.Adapun

hak atas satuan rumah susun adalah hak milik atas sarusun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai dan berasal dari perubahan hak milik atas satuan rumah susun.

4. Hak pakai dapat diwariskan dengan syarat ahli waris memiliki izin tinggal di Indonesia. Jika tidak lagi berkedudukan di Indonesia maka ahli waris tersebut wajib melepaskan hak pakai atas rumah tersebut dan mengalihkan kepada pihak yang lebih memenuhi syarat. Apabila tidak dilepaskan maka dapat dilelang negara atau menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Peraturan ini secara jelas memberikan kepastian hukum kepada orang asing yang berkedudukan di Indonesia untuk memiliki tempat tinggal atau hunian diatas tanah tertentu serta hak-haknya seperti cara pemindahan, penyerahan dan pelepasan hak atas rumah tinggal tersebut.

Hak atas rumah tinggal selain dijelaskan dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 kemudian disempurnakan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016. Hal ini tentunya semakin memberikan kepastian hukum bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Kebijakan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016 tentunya membawa angin segar bagi orang asing di Indonesia karena mereka dapat membeli properti di Indonesia dengan menggunakan paspor bahkan dapat mengajukan pendanaan dari perbankan. Namun, meskipun demikian pemerintah Indonesia tetap hanya memberikan status hak pakai (memiliki status sama dengan HGB) dengan jangka

waktu total 80 tahun dan bisa diwariskan. Adapun untuk rumah tapak dan rusun di atas Hak Milik atau HGB yang sudah berjalan, maka Hak Pakai yang didapat adalah sisa jangka waktu berlaku HGB dan dapat diperpanjang 20 tahun dan diperbaharui untuk jangka waktu 30 tahun.

Dalam peraturan ini, pemerintah memberikan kelonggaran terkait kewajiban untuk menempati rumah tinggal. Agar rumah tinggal tersebut tidak diambil alih oleh negara dan tetap jatuh pada ahli waris yang bersangkutan wajib berkunjung ke Indonesia minimal 1 kali dalam setahun. Selain itu, pemerintah Indonesia juga memberikan batasan harga terkait rumah tinggal yang dapat dimiliki oleh orang asing. Hal tersebut tentunya bertujuan agar Indonesia mendapatkan manfaat ekonomi. Peraturan Menteri ini merupakan penegasan dari undang-undang sebelumnya dan merupakan mekanisme dan pelaksanaan atas Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 dan pengganti Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2016.

Meskipun telah memberikan hak pakai yang statusnya seperti HGB, Pemerintah Indonesia tetap menentukan harga minimal dan luas tanah rumah tinggal tersebut. Sejalan dengan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Permen Agraria Nomor 29 Tahun 2016, orang asing hanya dapat memiliki satu bidang tanah per orang/keluarga dengan luas tanah maksimal 2.000 m^2. Pemerintah Indonesia juga memberikan kelonggaran kepada orang asing dengan memberikan hak waris atas hak pakai properti tersebut (termuat dalam Pasal 2 Permen Agraria Nomor 29 Tahun 2016) kepada ahli warisnya yang memiliki izin tinggal di Indonesia

(termuat dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016).

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha mendefinisikan waktu total hak pakai adalah waktu total pakai secara totalitas paling lama 45 tahun sedangkan hak pakai di atas hak milik paling lama 25 tahun. Di lain sisi, jika melihat dari sisi subyeknya dan mengacu pada pada PP Hunian bagi orang asing waktu total izin hak pakai adalah paling lama 80 tahun. Dengan tidak memberlakukannya peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan menjadikan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, dan Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia maka perbedaan lamanya waktu hak pakai oleh orang asing seharusnya tidak lagi menjadi polemik dan tidak menciptakan persepsi yang berbeda. Dengan menganut asas *lex superior derogat legi inferiori* yang mengutamakan undang-undang daripada PP menunjukkan bahwa peraturan pemerintah tidak dapat melampaui norma yang ada di dalam UUPA.

Dengan demikian, mekanisme yang harus dipenuhi orang asing untuk mendapatkan hak pakai atau hak sewa atas properti di Indonesia adalah terpenuhinya beberapa persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah, yaitu:

a. Memiliki izin tinggal

Memiliki izin tinggal di Indonesia maksudnya adalah memiliki izin tinggal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Menurut penjelasan Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang dimaksud izin tinggal adalah izin yang terdiri atas izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap. Dengan demikian, orang asing yang tidak memiliki izin tinggal tidak diperkenankan mendapatkan hak sewa atau hak pakai rumah tinggal. Demikian juga dengan ahli waris yang akan menempati rumah tersebut juga wajib memiliki izin tinggal di Indonesia.

b. Melakukan pengurusan

Tempat tinggal yang akan ditempati orang asing dapat berasal dari jual beli, hibah, tukar menukar atau melalui lelang. Pemerintah akan memberikan hak pakai kepada orang asing yang melakukan pengurusan pemindahan hak dan akta lelang dari PPAT dan pejabat lelang serta mengajukan permohonan pendaftaran perubahan hak atas tanah menjadi hak pakai kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan melampirkan:

1) Blanko permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani serta sertifikat tanah kutipan risalah lelang apabila memperoleh tanah melalui lelang.
2) Surat persetujuan pemegang hak tanggungan apabila hak milik atau hak guna bangunan dibebani hak tanggungan.

3) Surat persetujuan pemegang hak pengelolaan untuk Sarusun di atas hak pengelolaan.
4) Bukti pembayaran bea perolehan hak tanah dan bangunan.
5) Bukti identitas pemohon.

Setelah diajukan Kepala Kantor Pertanahan akan mengeluarkan perintah setor biaya pendaftaran sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 (tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak) baru kemudian kepala kantor pertanahan mendaftarkan perubahan hak milik atau hak guna bagunan tempat tinggal orang asing tersebut menjadi hak pakai.

c. Menyetujui batas waktu kepemilikan hak pakai/ hak sewa

Selain memiliki izin tinggal di Indonesia, orang asing yang hendak mendapatkan hak sewa rumah hunian di Indonesia harus memahami dan menyetuji batas waktu kepemilikan hak pakai/hak sewa. Sejalan dengan isi Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, pemerintah Indonesia memberikan hak pakai atas rumah tunggal selama 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun dan jika berakhir dapat mengajukan pembaharuan hak pakai selama 30 tahun sesuai dengan kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah. Adapun perpanjangan dan pembaharuan tersebut dapat dilakukan asalkan orang asing tersebut masih memiliki izin tinggal di Indonesia (Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015).

d. Harga rumah tinggal memenuhi batasan harga yang ditetapkan pemerintah

Harga rumah tinggal orang asing harus memenuhi batasan harga yang ditetapkan pemerintah yaitu dalam Permen ATR/ Kepala BPN Nomor 29 Tahun 2016. Batasan harga rumah yang dapat dibeli oleh orang asing adalah antara Rp. 1 Milyar hingga Rp. 10 Milyar untuk tipe rumah tapak. Besarnya minimal harga rumah tergantung wilayah rumah tersebut. Adapun harga minimal untuk rumah susun atau apartemen harus berkisar antara Rp. 750 juta hingga Rp. 3 Milyar sesuai dengan lokasi atau wilayah rumah tersebut.

Adapun luas tanah yang dapat diberikan kepada orang asing adalah satu bidang tanah per orang atau keluarga dengan luas maksimal 2000 m^2. Ketentuan ini tidak berlaku untuk orang asing yang merupakan perwakilan negara asing atau badan internasional. Adapun pengalihan ahli waris adalah dengan menunjukkan Surat Keterangan Menteri Hukum dan HAM/ Direktur Jenderal Imigrasi kepada urusan pemerintahan bidang agraria yang menyatakan bahwa yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan di Indonesia.

Peraturan kepemilikan rumah tinggal bagi orang asing yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 dan Permen Agraria Nomor 29 Tahun 2016 sejalan dengan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2016 Pasal 1 Ayat (1) yang menjelaskan syarat pembelian rumah bagi warga asing diantaranya

mencakup Berkedudukan di Indonesia, Bukan merupakan WNI dan memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja atau berinvestasi di Indonesia.

Dengan demikian, jelas sudah bahwa orang asing tidak dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia kecuali hanya sebatas hak sewa atau hak pakai yang diperoleh pasca mereka menyelesaikan dan memehuhi prosedur yang telah ditetapkan Pemerintah Indonesia. Pelanggaran oleh WNA terhadap peraturan terkait rumah tinggal akan menyebabkan sanksi yang termuat dalam Pasal 26 Ayat (2) UUPA, yaitu:

> Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seseorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termaksud dalam Pasal 21 Ayat (2) UUPA, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

B. Penerapan Asas Nasionalitas dalam Regulasi Kepemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia

Tanah menjadi salah satu aspek kehidupan yang memiliki peran penting dalam sendi kehidupan berbangsa dan bernegara yang berisi landasan mengenai hubungan antara hak dan kewajiban terhadap negara dalam hal memiliki maupun mempunyai hak atas tanah. Hukum agraria memberikan batasan terhadap hak-hak atas tanah yang dapat dimanfaatkan oleh subyek hukum. UUPA memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi warga negara Indonesia, dengan tidak

mengabaikan kehadiran orang asing sebagai salah satu subyek hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah selama tidak berbenturan dengan kepentingan warga negara Indonesia dan negara di dalam melaksanakan pembangunan dalam rangka menyelesaikan keseimbangan hak warga negara dan fungsi sosial dari hak-hak atas tanah yang ada.

Dinamika perkembangan hukum agraria berkaitan erat dengan kehadiran orang asing dalam kemajuan pembangunan ekonomi nasional. Kehadiran orang asing diharapkan dapat memberikan manfaat yang positif, salah satu dampak dari meningkatnya hubungan antar negara, Indonesia dengan negara lainnya, yakni kebutuhan orang asing untuk memiliki rumah atau tempat tinggal di Indonesia guna menunjang kemajuan bisnis dan pekerjaannya. Oleh karenanya negara harus memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia untuk memiliki rumah atau tempat tinggal.

Polemik atas kepemilikan rumah atau tempat tinggal bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia, bukanlah persoalan yang baru. Hal ini karena selain telah diatur dalam UUPA, mengenai orang asing sebagai subyek hak pakai ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996. Secara konstitusional, regulasi peraturan perundang-undangan mengenai hal tersebut juga sudah mengalami perubahan dan penyempurnaan, dengan dicabut dan digantikannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015.

Pasal 21 UUPA memberikan penjelasan jika orang asing dilarang mempunyai tanah di Indonesia dengan hak milik, orang asing maupun badan-

badan hukum asing yang ingin berkedudukan di Indonesia harus memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh pemerintah sebagaimana Pasal 21 Ayat (3) UUPA. Apabila tidak diberlakukan larangan hak milik kepada orang asing, maka dalam jangka panjang sebagian besar tanah Indonesia akan dikuasai oleh orang asing baik untuk membuka usaha seperti hotel, restoran atau lain sebagainya ataupun mempunyai tempat tinggal. Dengan demikian wilayah Indonesia dapat kembali pada sistem penjajahan dan bukan tidak mungkin negara Indonesia akan berakhir karena tidak mempunyai tanah sebagai syarat adanya suatu negara dan merupakan lambang dari kedaulatan. Selain itu, fenomena yang akan dilihat adalah warga negara Indonesia (WNI) menjadi pekerja pada usaha-usaha yang dimiliki oleh orang asing, sementara hak milik atas tanah sudah dikuasai oleh orang asing. Apabila hal itu terjadi maka kesejahteraan masyarakat akan berkurang dan bukan tidak mungkin dalam jangka waktu tertentu orang asing akan menguasai sebagian wilayah negara Indonesia. Oleh karena itu tanah hak milik negara maupun WNI tidak boleh dimiliki oleh orang asing. Selain tidak menghilangkan kepemilikan atas tanah, yang mempunyai hak milik atas tanah tersebut juga mendapat kontribusi dari tanah yang digunakan oleh orang asing. Pembatasan hak milik bagi orang asing ini adalah salah satu asas dalam hukum agraria yaitu asas nasionalitas.[33]

Asas nasionalitas adalah asas yang dijunjung tinggi oleh rakyat Indonesia dalam menumbuhkan rasa memiliki atas segala sumber daya alam yang dimiliki yang dalam hal ini adalah tanah. Adapun bentuk penerapan azas nasionalitas

[33] Ida Bagus Wyasa Putra et. al., *Hukum Bisnis Pariwisata*, Cetakan Kesatu (Bandung: Refika Aditama, 2003), hlm 87.

adalah dengan memberikan batasan dalam lalu lintas tanah yang mengakibatkan terdapat perlakuan yang berbeda atas benda tanah dan benda bukan tanah.

Tanah dianggap sebagai benda yang sangat penting bagi bangsa Indonesia sehingga tanah di Indonesia hanya diperuntukkan untuk orang Indonesia saja dan tidak untuk orang asing serta tidak dapat dengan bebas menjadi obyek lalu lintas dunia usaha sebagaimana yang berlaku bagi benda bukan tanah. Hal tersebut dikarenakan tanah merupakan hal terpenting dalam berbangsa dan bernegara yakni merupakan tempat melangsungkan kehidupan dan menyangkut hajat hidup orang banyak.

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dalam hal ini, negara hanya menguasai dan bukan memiliki, karena kepemilikan tanah berada di tangan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan kandungan Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang Undang Pokok Agraria yang menjadi payung hukum permasalahan pertanahan di Indonesia.

Undang Undang Pokok Agraria berasas utama nasionalitas sehingga pemilikan hak atas tanah hanya diberikan kepada WNI dan tidak memperkenankan WNA memilikinya (Pasal 9 Ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria). Hal ini disebabkan, tanah memiliki peran penting dalam keberlangsungan hidup masyarakat Indonesia. WNI memiliki hak sepenuhnya terhadap tanah juga termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945.

Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud hak milik. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 2 UUPA mengatur hal-hal sebagai berikut:

a. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 UUPA bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai kekuasaan seluruh rakyat.
b. Hak menguasai dari negara termaksud dalam Ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
    1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan; penggunaan; persediaan; serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
    2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Masalah pertanahan di Indonesia, dapat mengacu pada Kedudukan Undang Undang Pokok Agraria sebagai payung hukum karena undang-undang ini merupakan *lex superior derogat legi inferiori* yang memiliki ketentuan yang tinggi atau hukum terkuat sehingga ketentuan lain yang lebih rendah diangap sebagai ketentuan penyempurna dan tidak dapat mengubah ketentuan ini. Undang Undang Pokok Agraria menjadikan asas nasionaitas sebagai dasar penentuan aturan sehingga tetap mengedepankan kepemilikan tanah kepada warga negara Indonesia karena menganggap tanah memegang peranan penting bagi kelangsungan hidup rakyat Indonesia.

Asas nasionalitas yang ditegaskan dalam Pasal 21 Undang Undang Pokok Agraria merupakan bentuk politik hukum. Politik pertanahan diatur pemerintah Indonesia dalam UUD 1945 terutama Pasal 33 Ayat (3) sehingga negara berhak mengendalikan seluruh sumber daya alam (tanah, air dan ruang udara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) semaksimal mungkin demi kesejahteraan rakyat Indonesia. Seperti yang dijelaskan dalam bab

sebelumnya bahwa Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar peraturan undang-undang agraria atau hukum tanah nasional yaitu UU Nomor 5 Tahun 1960 (Undang Undang Pokok Agraria).

Dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 diuraikan mengenai subyek hukum yang dapat mempunyai hak pakai, dari 7 (tujuh) subyek hukum terdapat 3 (tiga) subyek hukum diantaranya berkaitan dengan orang asing, yakni pada bagian huruf (e) orang asing yang berkedudukan di Indonesia, (f) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dan (g) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional. Undang Undang Pokok Agraria tidak mencantumkan subyek tersebut sebagaimana dalam pasal 39 bagian (g) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yakni perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Menurut asas *lex superior derogat legi inferiori* dijelaskan bahwa jika diantara peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatannya, maka tingkatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang diutamakan. Sehingga dapat dikatakan jika Undang Undang Pokok Agraria menjadi aturan yang lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, oleh karenanya Undang Undang Pokok Agraria yang lebih diutamakan. Meskipun, Peraturan Pemerintah sebagai salah satu produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan amanat Undang-Undang sebagaimana Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 bahwa "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya."

Pasal 42 Undang Undang Pokok Agraria dalam penjelasannya menegaskan bahwa “untuk gedung- gedung kedutaan negara-negara asing dapat diberikan pula hak pakai, oleh karena hak ini dapat berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk itu. Orang-orang dan badan-badan hukum asing dapat diberi hak pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang terbatas”. Kedutaan negara asing merupakan bagian dari perwakilan negara asing, termasuk pula gedung-gedung juga merupakan bagian dari perwakilan badan Internasional. Berbeda halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 yang menyebutkan beberapa subjek hukum hukum yang terkait dengan penguasaan hak atas tanah meskipun pada Pasal 39 Huruf (e) dalam penjelasannya bahwa orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia, mendefinisikan orang asing adalah orang perseorangan yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat atau kontribusi bagi pembangunan nasional bahwa pemilikan tersebut tidak boleh dilihat semata-mata dari kepentingan orang asing yang bersangkutan, tetapi lebih dari itu bahwa kehadirannya di Indonesia harus benar-benar memberikan manfaat bagi pembangunan nasional yakni dalam hal penyelenggaraan usaha orang asing di Indonesia dengan pembatasan pada satu buah rumah atau tempat tinggal. Kriteria mengenai orang asing yang dapat mempunyai rumah atau tempat tinggal di Indonesia, telah diatur dalam Surat Edaran (SE) Menteri Negara Agraria/ Kepala

Badan Pertanahan Nasional Nomor 110-2871 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh orang Asing, yang kemudian dijelaskan bahwa orang asing dari segi kedudukannya di Indonesia dapat dibagi dalam 2 (dua) kategori, antara lain orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia) dan orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia. Selanjutnya berkaitan dengan pembatasan rumah atau tempat tinggal yang dapat dimiliki oleh orang asing, sebagaimana dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional diterangkan bahwa orang asing dapat memiliki satu rumah atau tempat tinggal, yang mana salah satu persyaratannya ialah orang asing tersebut diminta kesediaannya untuk membuat pernyataan bahwa yang bersangkutan tidak memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia.

Bahwa guna memberikan kepastian hukum atas pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia, pada tanggal 22 Desember 2015 Presiden Joko Widodo mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Definisi orang asing yang berkedudukan di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, yaitu bukan WNI dan memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja atau berinvestasi di Indonesia. Definisi tersebut masih memberikan persepsi yang terlampau luas, dikarenakan dalam mendefinisikan orang asing

yang berkedudukan di Indonesia, menggunakan kata “atau” yang menunjukkan sifat alternatif dalam memenuhi kriteria tersebut.

Sedangkan definisi orang asing yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 lebih spesifik, dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa orang asing ialah WNA yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia diperbolehkan memiliki rumah tunggal diatas hak pakai dan diatas hak pakai di atas hak milik diberikan jangka waktu 30 tahun, perpanjangan 20 tahun dan pembaharuan selama 30 tahun, sehingga hak pakai atas rumah tunggal tersebut paling lama dimiliki selama 80 tahun. Merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang hanya memberikan peluang bagi orang asing untuk mengembangkan kegiatan perekonomian di Indonesia dengan dasar efisiensi dan efektivitas.

Dapat dikemukakan bahwa salah satu prinsip atau asas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 adalah asas nasionalitas (kebangsaaan). Asas dalam satu peraturan perundang- undangan merupakan jiwa, ruh, titik tolak dan tolak ukur serta kendali untuk memberi arah pada substansi dan norma suatu ketentuan baik dalam pasal-pasal maupun ayat. Ketentuan dalam pasal dan ayat harus selaras dengan asas suatu peraturan perundang-undangan. asas ini berintikan bahwa hanya bangsa Indonsia saja yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi (tanah) air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Dengan kata lain, asas nasionalitas adalah satu asas yang menyatakan bahwa

hanya WNI saja yang mempunyai hak milik atas tanah yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi (tanah), air, dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dan wanita serta sesama warga negara. Tujuan dan fungsi asas nasionalitas ini dimaksudkan untuk melindungi segenap rakyat Indonesia dari ketidakadilan dan perlakuan sewenang-wenang yang diatur dalam peraturan yang dibuat dan berlaku pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia.

Dalam kaitannya, orang asing untuk mempunyai hak atas tanah berdasarkan Pasal 9 Jo. Pasal 21 UUPA mengandung Asas Nasionalitas yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat memiliki hubungan penuh dengan tanah dan sumber daya yang lainnya di Indonesia, maka selain WNI yakni Warga Negara Asing (WNA) dalam hal ini bahwa tidak dapat memiliki hubungan penuh dengan tanah dan sumber daya alam yang lainnya. Jadi, WNA hanya dapat mempunyai hubungan yang tidak penuh (sebagian) dengan tanah dan sumber daya yang lainnya di Indonesia.

Hubungan yang tidak penuh (sebagian) bagi WNA menjadi dasar bahwa adanya jangka waktu tertentu untuk mempunyai hak atas tanah di wilayah Indonesia sebagaimana hal tersebut ternegasikan dalam Pasal 9 Jo. Pasal 21 UUPA, bahwa WNA tidak dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dan tidak dapat mempunyai hak milik.

Pasal 41 Jo. Pasal 42 UUPA bahwa hak pakai bagi orang asing memiliki jangka waktu tertentu dan penggunaan tertentu memberikan ruang bagi Pemerintah untuk mengatur di dalam Peraturan Pemerintah secara lebih rinci terkait dengan nominal jangka waktu hak pakai bagi orang asing. Berbeda halnya

dengan subjek hak pakai yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, subjek hak pakai dalam peraturan ini hanya diperuntukkan khusus bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia, guna memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian. Menurut penulis, terdapat ketimpangan peraturan berkaitan dengan ketentuan jangka waktu pemberian hak pakai sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 dengan jangka waktu pemberian hak pakai yang diatur dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Secara matematis, jangka waktu pemberian hak pakai untuk orang asing yang berkedudukan di Indonesia menurut Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 lebih lama dibandingkan jangka waktu pemberian hak pakai untuk warga negara Indonesia dan orang asing yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Ketimpangan pengaturan pemberian jangka waktu hak pakai tersebut, menimbulkan preseden diskriminasi hak pakai antara warga negara Indonesia dengan orang asing.

Tentu saja hal ini menjadi persoalan yang membawa implikasi pada penerapan hukum, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 belum dicabut dan masih dinyatakan berlaku, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 masih memiliki relevansi hukum dengan pemberian jangka waktu hak pakai sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Penulis akan memaparkan beberapa Peraturan Pemerintah yang mengatur jangka waktu hak pakai bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sebagai berikut:

1. Dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai antara lain adalah: a) Tanah Negara; b) Tanah Hak Pengelolaan; dan c) Tanah Hak Milik. Dalam korelasinya, sebagaimana Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dinyataka bahwa hak pakai atas tanah negara dapat diberikan jangka waktu paling lama 25 tahun selanjutnya dapat diperpanjang paling lama 20 tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Setelah jangka waktu atau perpanjangannya habis, pemegang hak dapat diberikan pembaharuan hak pakai di atas tanah yang sama. Pasal 42 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa hak pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. Lebih lanjut, pada pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menerangkan bahwa hak pakai atas tanah hak milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat dilakukan perpanjangan, tetapi dapat diperbaharui dengan pemberian hak pakai baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan hak tersebut wajib didaftarkan. Dengan demikian, hak pakai atas hak tanah negara

paling lama 45 tahun, hak pakai atas tanah hak pengelolaan tergantung dari usulan pemegang hak terhadap Menteri atau pejabat yang ditunjuk, hak pakai atas tanah hak milik paling lama 25 tahun.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 saat ini, hadir sebagai peraturan yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 yakni terkait mengenai "Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia". Bahwa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 orang asing dapat memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak pakai berdasarkan izin tinggal di Indonesia dan jika orang asing tersebut meninggal dunia, maka rumah tempat tinggal atau hunian dapat diwariskan yang ahli warisnya juga harus mempunyai izin tinggal di Indonesia. Rumah tunggal yang diberikan untuk orang asing yakni hak pakai dan hak pakai di atas hak milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian. Selain itu, juga dapat memiliki sarusun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai. Pasal 6 Jo. Pasal 7 yakni rumah tunggal di atas tanah hak pakai dan di atas tanah hak pakai di atas hak milik diberikan jangka waktu 30 tahun, perpanjangan 20 dan pembaharuan 30 tahun. Dengan demikian, hak pakai atas rumah tunggal tersebut paling lama dimiliki selama 80 tahun.

Apabila dilakukan perbandingan jangka waktu hak pakai bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia antara Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangungan dan Hak Pakai atas

Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, maka dapat dideskripsikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1: Perbandingan Jangka Waktu Hak pakai Bagi Orang Asing (WNA) di Indonesia, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015

Regulasi	**Alas Hak**	**Jangka Waktu Hak Pakai Bagi WNA (tahun)**			
		Diberikan	**Perpanjang**	**Perbaharuan**	**Total**
PP 40/1996	HP di atas Tanah Negara	25	20	25	70
PP 103/2015	HP di atas Tanah Negara	30	20	30	80
	HP di atas Hak Milik	30	20	30	80
	Sarusun di	30	20	30	80

	atas HP				

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015

Tabel 2: Perbandingan Jangka Waktu Hak Pakai bagi Orang Asing (WNA) dengan Jangka Waktu Hak Pakai bagi Warga Negara Indonesia, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015

Regulasi	**Alas Hak**	**WN**	**Jangka Waktu Hak pakai (tahun)**			
			Diberikan	**Perpanjang**	**Perbaha-ruan**	**Total**
PP 40/1996	HP di atas Tanah Negara	WNI	25	20	25	70
PP 103/2015	HP di atas Tanah Negara	WNA	30	20	30	80

	HP di atas Hak Milik	WNA	30	20	30	80
	Sarusun di atas HP	WNA	30	20	30	80

Keterangan: WN (Warga Negara)

Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Nomor 103 Tahun 2015

Tabel di atas, menunjukkan bahwa selama ini pemerintah mengembangkan regulasi terkait jangka waktu hak pakai bagi orang asing hingga adanya regulasi tahun 2015. Jika mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 maka jangka waktu yang diberikan pemerintah adalah 25 tahun sedangkan jika mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2015 maka jangka waktunya 30 tahun. Tidak langsung mendapatkan persetujuan pemerintah. Rumah tinggal yang dimiliki oleh orang asing harus memenuhi beberapa kriteria antara lain bahwapemilikan rumah tinggal harus melalui akad jual beli, bangunan tersebut berada di kavling tanah sendiri, orang asing tidak diperbolehkan membeli tanah kavling tanpa ada bangunan dan dinding rumah maksimum 1 dinding yang berada tepat di atas batas kaveling tanah yang tanahnya berstatus sebagai hak

pakai atas tanah negara atau atas perjanjian tertentu. Demikian pula untuk unit HMSRS.

Tidak sejalan dengan peraturan tersebut, pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 menunjukkan kata “Pembelian Unit Baru” yang memiliki sifat yang masih ambigu sehingga membutuhkan penjelasan lebih lanjut. Peraturan ini juga memberikan ketegasan bahwa orang asing yang membeli bangunan dalam bentuk rumah toko, rumah kantor, rumah kopel dan sejenisnya hanya boleh membeli satu unit saja yang diperuntukkan hanya untuk tempat tinggal bukan untuk tempat usaha.

Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (disingkat UUPKP) merupakan peraturan yang mengatur tentang perumahan. Undang-undang tersebut mendefinisikan rumah sebagai sebuah bangunan yang memiliki fungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni yang berfungsi sebagai sarana pembinaan keluarga, mencerminkan harkat dan martabat penghuninya serta menjadi aset bagi yang memilikinya sedangkan perumahan didefinisikan sebagai sekumpulan prumahan yang merupakan bagian dari pemukiman baik pada daerah perkotaan maupun pedesaan yang memiliki sarana dan prasarana serta fasilitas umum untuk memenuhi rumah yang layak huni. Adapu bentuk dan jenis rumah menurut Pasal 21 Ayat (1) UUPKP adalah rumah komersial, rumah umum, rumah swadaya, rumah khusus dan rumah negara. Rumah komersial merupakan rumah yang dibangun untuk mendapatkan keuntungan sedangkan rumah umum adalah rumah yang dibangun untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang memiliki penghasilan rendah, rumah

swadata merupakan rumah yang dibangun atas kehendak masyarakat, rumah khusus dibangun untuk pemenuhan kebutuhan yang sifatnya khusus dan rumah negara merupakan rumah yang diperuntukkan bagi penunjang pelaksanaan tugas pejabat atau pegawai negeri.

Pasal 22 UUPKP mengklasifikasikan bentuk rumah menjadi tiga bagian, yaitu rumah tunggal dan rumah deret. Disebut rumah tunggal rumah tersebut memiliki kaveling sendiri dan salah satu tidak dibangun tepat pada batas kaveling. Adapun rumah deret adalah rumah yang memiliki kaveling sendiri dan salah satu sisi bangunannya menyatu dengan bangunan lain. Adapun rumah susun adalah bangunan berbentuk gedung yang bertingkat yang dibagi-bagi dan difungsikan berdasarkan strukturnya yang dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah sebagai rumah tinggal yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Adapun untuk luas bangunan adalah 36 meter persegi untuk rumah tunggal dan rumah deret. Namun, MK membatalkan ketentuan luas minimal tersebut dengan alasan keterjangkauan.[34]

Berkaitan dengan kepemilikan bangunan yang ada di atas tanah yang menjadi hak, Indonesia menggunakan asas hukum adat tidak menyertakan bangunan dan tanaman sebagai bagian atas tanah. Meskipun dalam praktiknya kemungkinan masih sering mengganggap tanah termasuk bangunan dan tanaman yang ada di atasnya dengan sebuah perjanjian yang menyatakan bahwa bangunan dan tanaman merupakan bagian dari tanah dan merupakan milik dari pemilik

[34] Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 41/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-undang Terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

tanah.[35] Selain itu, terdapat juga asas pemiasahan horizontal yang menyatakan bahwa tanah, bangunan dan tanaman merupakan satu kesatuan.[36] Berkaitan dengan hak sewa atas tanah, Pasal 44 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa seeseorang berhak atas tanah jika telah membayar sewa sesuai yang telah ditentukan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa maksud rumah tunggal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 berdasarkan atas asas pemisahan horizontal yang menyatakan bahwa rumah tinggal masih memiliki fungsi sosial sehingga bangunan dan tanaman yang ada di dalamnya bukan merupakan bagian dari tanah itu sendiri.

Pemberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 memicu permasalahan karena terkesan ambigu dan membingungkan karena tidak diketahui dan kurang jelasnya peraturan yang menjadi dasar utama. Jika diasumsikan dengan asas *lex posteriori derogat legi priori* maka hukum yang baru dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah dan menggantikan hukum yang lama. Sudikno Mertokusumo[37], berasumsi bahwa penyimpangan-penyimpangan sifatnya luwes sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang sebagai *lex posteriori* dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebagai *lex priori*.

---

[35] *Ibid.*, hlm 263.

[36] Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas* Tanah, Cetakan Pertama (Jakarta: Kencana, 2015), hlm 252.

[37] Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm 8.

Penggumaam asas lex priori harus memenuhi beberapa persyaratan diantaranya adalah (1) produk hukum yang setingkat (2) memiliki jangka waktu yang berbeda dari sisi keberlakuannya (3) mengatur mengenai spesifikasi yang sama. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 mengatur tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Meskipun keduanya merupakan produk hukum yang setingkat namun jangka waktu yang diberikan berbeda (memiliki spesifikasi yang berbeda) sehingga penggunanan asas *lex posteriori derogat legi priori* kurang tepat. Meskipun demikian, masih ada yang mendahulukan hukum khusus dan mengesampingkan hukum umum yaitu cenderung menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 sebagai hukum yang khusus dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebagai hukum yang lebih umum daripada PP Hunian bagi orang asing.

Praktiknya, banyak orang asing cenderung menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 sebagai acuan karena dengan menggunakan PP tersebut sebagai acuan maka dengan mudah mereka dapat mendapatkan apa yang mereka harapkan dengan jangka waktu mencapai 80 tahun. Pemahaman terhadap asas *lex specialis derogat legi generalis* mempunyai beberapa indikator yang dapat dinobatkan sebagai produk hukum diantaranya adalah bahwa suatu produk hukum harus bersifat setingkat dalam susunan perundang- undangan. Kemudian untuk lex specialis harus berkaitan dengan aturan yang lebih abstrak

yang universal dalam bidang tertentu. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada dasarnya sifat abstrak dimiliki oleh hukum umum sedangkan sifat konkret dimiliki oleh hukum khusus. Dalam praktiknya, masyarakat cenderung mengacu pada hukum konkrit karena hukum umum tidak mencatumkan norma hukum konkrit. Misalkan saja *Burgerlick Wetbooek* sama sekali tidak membahas maslaah agraria sehingga permasalahan agraria merujuk pada Undang Undang Nomor 5 tahun 1960.

Produk hukum yang setara berada dalam satu rezim hukum yang sama. Jangka waktu merupakan bagian dari hukum konkret yang didefinisikan sebagai suatu aturan hukum yang melihat secara nyata perilaku seseorang sehingga pengukuran jangka waktu dapat diukur dengan memasukkannya dalam kategori norma hukum yang konkrit sebagai suatu perbuatan hukum. Perbenturan terjadi pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan hak atas tanah yang berkaitan dengan jangka waktu hak pakai bagi orang asing. Pasal 45 menyebutkan bahwa secara total adalah 45 tahun sedangkan pasal 49 secara total paling lama adalah 25 tahun. Adapun pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia total hak pakai adalah 80 tahun.[38] Dengan demikian, *lex specialis derogat legi generalis* sangat tidak patut untuk diterapkan karena berbenturan antara norma hukum abstrak dan norma hukum konkrit. Di lain sisi, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB Dan HP Atas Tanah dan 2015 tidak berada dalam satu masa

[38] Maria Farida Indrati S., op. cit., hlm 27.

pemerintahan yang sama sehingga penggunaan asas *lex specialis derogat legi generalis* tidak tepat untuk digunakan.

Beberapa permasalahan agraria yang terdapat dalam UUPA diantaranya prinsip nasionalitas, prinsip hak menguasai negara, fungsi sosial tanah, fungsi land reform, prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan prinsip perencanaan hukum adat. Masing-masing dijelaskan dalam uraian berikut:[39]

1. Prinsip Nasionalitas

   Prinsip ini menjelaskan bahwa Tuhan YME telah memberikan karunia kepada bangsa Indonesia dalam bentuk sebuah wilayah kesatuan yang kemudian menjadi hak yang abadi bagi bangsa Indonesia sehingga selama bangsa Indonesia masih jaya maka tidak ada yang dapat memutuskan bangsa Indonesia dengan negaranya. Hak yang abadi mengandung maksud bahwa hanya rakyat Indonesia yang memiliki hak atas tanah atas dasar hak milik yang dijelaskan dalam Pasal 9 dan Pasal 21 Ayat (1) UUPA). Larangan hak atas tanah bagi orang asing dijelaskan dalam Pasal 29 Ayat (6) UUPA sehingga negara berupaya melindungi warga negaranya dengan mengawasi peralihan hak milik dan untuk menghindari monopoli pihak swasta (Pasal 26 Ayat (1) UUPA.

2. Prinsip Hak Menguasai Negara (HMN)

   Prinsip ini mengandung makna bahwa prinsip domein verklaring dihapuskan karena menghilangkan kepemilikan negara

[39] Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Cetakan Kedua (Yogyakarta: STPN Press, 2014), hlm 73 - 75.

atas tanah meskipun negara memiliki kekuasan untuk mengatur dan mengelola bumi, air dan ruang angkasa.

3. Prinsip Tanah Mengandung Fungsi Sosial

Prinsip ini bermakna bahwa tanah memiliki fungsi sosial. Hal ini sejalan dengan Pasal 6 UUPA sehingga pada dasarnya tanah berfungsi untuk mensejahterakan masyarakat.

4. Prinsip Land Reform

Prinsip ini menggambarkan bahwa seseorang tidak diperkenankan memiliki dan menguasai tanah melebihi batas yang ditentukan. Hal ini secara jelas diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA. Tujuan penerapan prinsip ini adalah untuk keadilan sosial. Sejalan dengan pasal 10 UUPA tujuan pelaksanaan prinsip ini mencegah spekulasi dan pemerasan.

5. Prinsip Pengakuan terhadap Hak Ulayat

Masyarakat Hukum Adat bermula pada pernyataan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat (Pasal 5 UUPA). Selain itu UUPA juga mengakui keberadaan hak ulayat atau hak serupa dari masyarakat hukum adat dengan persyaratan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berlandaskan persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan yang lebih tinggi (pasal 3 UUPA). Masyarakat hukum adat pun dapat menjadi

subjek yang menyelenggarakan pelimpahan dari HMN (Pasal 2 Ayat (4) UUPA).

6. Prinsip Perencanaan Agraria yang diperlukan dalam kaitannya untuk menciptakan sosialisme Indonesia. Negara diharuskan membuat tata guna agraria dengan menyusun suatu perencanaan umum secara nasional khususnya mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam (Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pengaturan hak tanah Indonesia mengacu pada 6 prinsip yaitu prinsip nasionalitas, prinsip hak menguasai negara (HMN), prinsip tanah mengandung fungsi sosial, prinsip land reform, prinsip pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, prinsip perencanaan agraria. Adapun Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 berdasarkan atas prinsip nasionalitas sehingga hanya rakyat Indonesialah yang berhak atas tanah sedangkan orang asing hanya sebatas hak sewa atau hak pakai.

Prinsip Nasionalitas pada Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 adalah syarat mutlak untuk dapat memiliki hunian di Indonesia dan merupakan syarat untuk dapat menikmati hak pakai atas tanah. Pada dasarnya hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam adalah hubungan kepunyaan bukan kepemilikan karena hubungan tersebut satu jenis dengan hak ulayat yang dalam sistem Hukum Adat diangkat ke tingkat lebih tinggi, yaitu negara. Hubungan “kepunyaan” tmemberi

wewenang negara untuk menjadi tuan tanah dan berhak untuk menguasai dan mengatur meskipun juga mengakui hak milik namun hak milik tersebut tetap di bawah kekuasaan tuan rumah.[40]

Mengacu pada hukum adat yang memiliki pandangan bahwa ada hubungan yang erat antara warga dengan tanah dan keduanya memiliki hubungan hukum dan religius sebagaimana hak bangsa sehingga tanah di wilayah masyarakat adat menjadi kekuasaan masyarakat tersebut di bawah kewenangan masyarakat atasan.[41]

Negara Indonesia melarang orang asing untuk memiliki tanah di Indonesia juga dikarenakan adanya unsur politik kepentingan, pertanahan dan kemananan negara Indonesia serta untuk menjaga wawasan nusantara Indonesia sebagai suatu wilayah negara yang tidak boleh dipecah belah. Pada dasarnya, asas nasionalitas bukan merupakan tindakan diskriminasi karena bagaimanapun bangsa Indonesia wajib menjadi tuan rumah di negaranya sendiri dan tidak perlu mengorbankan kepentingan nasional demi kepentingan orang lain atau untuk penanaman modal asing.[42]

Konsep dasar hukum tanah nasional adalah hukum adat (Pasal 1 Ayat (2) UUPA) yang sangat mungkin jika tanah dikuasai oleh individu dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi dan berunsur kebersamaan (Pasal 6 UUPA).[43]

---

[40] Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta kekayaan: Hak-hak Atas Tanah*, Cetakan Kedelapan (Jakarta: Kencana, 2016), hlm 83.

[41] Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm 74.

[42] Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cetakan Ketiga (Bandung: Remadja Karya, 1988), hlm 35.

[43] A.P. Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Cetakan …, (Bandung : Mandar Maju, 1991), hlm 57.

UUPA berasaskan kebersamaan sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 sebaiknya menjadi konkritisasi unsur kebersamaan yang sebagaimana yang ada di dalam Undang Undang Pokok Agraria.

C. Persepsi Terhadap Peraturan Pemerintah Terkait Dengan Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Orang Asing Dalam Kepastian Hukum

1. Penemuan Hukum

Salah satu tujuan hukum adalah adanya kepastian hukum. Adapun untuk memastikan terdapat kepastian hukum, produk hukum harus berupa aturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga berwenang yang ditunjuk pemerintah. Berkaitan dengan hak pakai atas tanah, maka UUPA dapat dijadikan payung hukum oleh WNI dan WNA dalam permasalahan hak tanah. Persepsi setiap orang tentunya berbeda-beda.[44] Sebagaimana persepsi tentang hak pakai yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 yang memberikan berbagai persepsi yang berbeda terkait memaknai hak pakai bagi orang asing. Hal ini sejalan dengan argumen Pitlo[45] yang menyatakan bahwa "suatu aturan tertulis tidak dapat lurus karena sebab setiap aturan tertulis mau tidak mau merupakan suatu kompromi sehingga membutuhkan penafsiran (temuan hukum)". Sejalan dengan pendapat tersebut, Achmad Ali[46], membagi metode penafsiran hukum menjadi dua bagian yaitu interpretasi dan konstruksi. Interpretasi lebih mengacu pada interpretasi bunyi

[44] Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Kencana, 2015), hlm 165.

[45] *Ibid*, hlm 170.

[46] *Ibid*, hlm 176.

teks undang-undang sedangkan konstruksi lebih berupaya melakukan pengembangan teks perundang-undangan tanpa bermaksud mengabaikan suatu sistem.

Interpretasi terbagi atas: interpretasi gramatikal, interpretasi historis, interpretasi sistematis, sosiologis atau teleologis, komparatif, futuristis, restriktif dan ekstensif. Adapun konstruksi terbagi atas: metode Argumentum Per Analogiam (analogi), metode Argumentum A'Contrario, Rechtservijnings (pengkonkretan hukum) dan fiksi hukum.

a. Interpretasi

1) Interpretasi Gramatikal

Interpretasi Gramatikal memberikan penafsiran kata-kata dalam Undang-Undang sesuai kaidah dan kaidah hukum tata bahasa.[47] Menurut Sudikno Mertokusumo, interpretasi inin bertujuan untuk menjelaskan suatu makna suatu peraturan.[48] Terkait interpretasi terhadap jangka waktu hak pakai bagi orang asing maka interpertasi gramatikal menyatakan bahwa:

a) Hak pakai sebagai hak untuk dapat menggunakan atau menikmati atas tanah melalui sebuah perjanjian atau melalui pejabat yang berwenang.
b) Hak Pakai dapat diberikan dalam jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu:

[47] *Ibid.*, hlm 186.
[48] Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm 56.

1. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apa pun;
2. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan.

Kata “selama jangka waktu yang tertentu” dan “untuk keperluan tertentu” merupakan kata yang menjadi permasalahan selama ini. Pada penjelasan Pasal 41 UUPA menyatakan bahwa hak pakai adalah salah satu hak dalam hukum pertanahan yakni hak yang memberikan hak kepada pemegang sertfikat tanah yang sifat wewenangnya terbatas dalam jangka waktu tertentu dan untuk keperluan tertentu. Jangka waktu dan tujuan tertentu menjelaskan bahwa tanah berkaitan dengan hak pakai berkaitan dengan kepentingan negara sehingga jangka waktu hak atas rumah hunian berkaitan dengan tujuan penggunaannya. Misalkan saja untuk gedung kedutaan dapat diberikan hak pakai selama tanah digunakan untuk kantor kedutaan. Dengan demikian, istilah jangka waktu dan tujuan waktu tertentu dalam UUPA masih sangat berkaitan sehingga UUPA memberikan batasan berdasarkan waktu tertentu dan keperluan tertentu adalah demi kepentingan negara dan bangsa Indonesia.

2) Interpretasi Historis

Interpretasi historis merupakan sebuah upaya intrepretasi yang mengacu pada sejarah perundang-undangan. Interpretasi historis terdiri dari dua bagian, yaitu:[49]

- ✓ Interpretasi berdasarkan latar belakang Undang-Undang (wetshistorisch) berupaya mencari penjelasan yang bermakna berkaitan dengan maksud pembuat undang-undang merumuskan undang-undang tersebut. Terkait Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) merupakan suatu upaya bangsa Indonesia untuk menata dan memandu pembaharuan di bidang agraria/pertanahan demi kepentingan seluruh rakyat Indonesia yang sebelumnya dijajah Belanda dengan klasifikasi kepemilikan tanah yang sesuai dengan kepentingan kolonial. Salah satu tujuan dari UUPA ini adalah untuk menghapuskan dualisme di bidang hukum tanah dengan cara mencabut Agrarische Wet 1870 beserta ketentuan-ketentuan terkait lainnya dan juga mendasarkan diri kepada hukum adat karena hukum adat dianggap bersumber kepada kesadaran hukum rakyat. Hak barat dan hak adat dikonversi oleh UUPA menjadi hak-hak baru yang secara teoritis telah tercapai unifikasi dalam hukum tanah di Indonesia dewasa ini. Sehingga hak orang asing untuk mempunyai atas tanah diberlakukan batasan jangka waktu tertentu dengan dasar asas nasionalitas yang ada di dalam UUPA

[49] Achmad Ali, *op. cit*., hlm 187 - 188.

bahwa hanya WNI yang boleh memiliki hak penuh atas tanah, maka pada saat yang sama jangka waktu hak atas tanah tidak berlaku atas WNI dalam kepemilikan atas tanah.

- ✓ Interpretasi menurut sejarah hukum (rechthistorisch) merupakan salah satu metode interpretasi yang berupaya mencari penjelasan terkait seluruh hukum yang meliputi alasan negara memberlakukan peraturan-peraturan sebalum diberlakukan UUPA. Interpretasi jauh dari tujuan unifikasi karena UUPA tidak memiliki kelengkapan aturan pelaksananya, UUPA masih berdasarkan pada hukum adat dan penjabaran UUPA tidak disebutkan dalam peraturan lain yang lebih rinci, hukum adat masih mengandalkan peran hakim sedangkan hakim masih mengacu pada peraturan tertulis. Dalam hal ini peran akademisi sangat membantu dalam mempelajari hukum yang berlaku di masyarakat. Selain itu, dicabutnya KUH Perdata Buku II tentang benda dan menggantinya dengan Hak Tanggungan Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 menjadikan untuk menggunakan ketentuan KUH Perdata lainnya yang masih berlaku.

3) Interpretasi Sistematis

Interpretasi ini menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.[50] Penafsiran sistematis

[50] *Ibid.*, hlm 190.

merupakan cara penafsiran peraturan perundangan yang menghubungkan peraturan hukum atau UU lain dengan keseluruhan sistem hukum karena pada dasarnya suatu peraturan tidak dapat berdiri sendiri karena antara peraturan satu dengan peraturan lain merupakan satu kesatuan atau sebuah sistem.[51] Berkaitan dengan adanya sistem hukum maka hak pakai dalam jangka waktu tertentu sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 41 Ayat (2) UUPA kemudian dapat dikaitkan dengan KUHP antara lain pasal 12 Ayat (3), 12 Ayat (4), 124 Ayat (2), 124 Ayat (3), 187 Ayat (2), 194 Ayat (2), 196 Ayat (3), 198 Ayat (3), 200 Ayat (3), 202 Ayat (2), 204 Ayat (2), 339, 340, 365 Ayat (4) dan Pasal 444 yang didalamnya menegaskan bahwa "waktu tertentu" memiliki maksud waktu terlama adalah 20 tahun.

4) Interpretasi Sosiologis atau Teleologis

Interpretasi ini memaknai UUU berdasarkan tujuan dibentuknya suatu masyarakat sehingga UU yang masih berlaku dan sudah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat tidak patut untuk diterapkan jika tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan saat ini.[52] Namun demikian, UU yang sudah usang atau sudah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat masih dapat dapat digunakan apabila kata-kata dalam UU tersebut dimaknai dengan berbagai cara.[53]

Pemerintah Indonesia memberikan izin orang asing untuk memiliki hunian di Indonesia pada dasarnya adalah demi meningkatkan

[51] Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm 57.
[52] Achmad Ali, *op. cit.*, hlm 192.
[53] Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm 60.

perekomomian seiring banyaknya kerjasama dengan orang asing dan besarnya minat orang asing untuk mengembangkan usahanya di Indonesia. Dengan demikian, perlu untuk dibuat sebuah kebijakan demi kepastian hukum bagi orang asing dengan tetap memegang teguh prinsip nasionalitas dan tetap izin kepada orang asing untuk memiliki hunian dengan status sewa selama kurang lebih 80 tahun.

5) Interpretasi Komparatif

Interpretasi ini berupaya membandingkan antara sistem hukum yang satu dengan sistem hukum lainnya dengan merujuk beberapa ketentuan yang telah diterapkan oleh negara lain. Negara Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 memberikan izin kepada orang asing atas hak pakai selama kurang lebih 80 tahun.

6) Interpretasi Futuristis

Interpretasi ini berupaya menegaskan makna UU saat ini dengan mengacu pada UU yang belum memiliki kekuatan hukum.[54] Berkaitan dengan dasar UU Pertanahan bahwa RUU Pertanahan memuat prinsip umum yang berkaitan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang kemudian ditegaskan kembali dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah dengan tetap mempertimbangkan

[54] Achmad Ali, *op. cit*., hlm 196.

fakta empiiris sebagai pedoman pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait HGU, HGB, dan HP. Agar pemanfaatan suatu tanah sesuai dengan asas manfaat serta keadilan maka menjadi urgensi pengaturan mengenai pembatasan pemberian Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dengan tetap membatasi luas minimal dan maksimalnya sehingga pemanfaatan tanah dapat benar-benar efektif dan efisien.[55] Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa metode nterpretasi futuristis pemberian hak pakai dengan jangka waktu untuk kegiatan usaha harus disertai persyaratan kesesuaian modal yang dimiliki dengan luas tanah yang dimohon.

7) Interpretasi Restriktif

Interpretasi restriktif merupakan sebuah cara analisis yang membatasi sehingga "selama jangka waktu yang tertentu" adalah waktu yang diperoleh orang asing untuk menggunakan hak pakai berkaitan dengan berbagai kepentingan yang berkaitan dengan kepentingan nasional. Dengan demikian, penemuan hukum dengan jalan interpretasi restriktif bahwa "selama jangka waktu yang tertentu" tidak termasuk orang asing yang menguasai hak pakai berdasarkan keperluan yang terkait dengan kepentingan nasional.

8) Interpretasi Ekstensif

[55] *Ibid.*, hlm 86 - 87.

Interpretasi ini berupaya menginterpretasikan dengan melebihi batas-batas hasil interpretasi gramatikal. Kata “selama jangka waktu yang tertentu” yang termuat dalam Pasal 41 Ayat (2) UUPA dapat diartikan sebagai penggunaan hak secara sementara dan tidak semata-mata diartikan sebagai permasalahan subjek hak pakai dalam batasan waktu yang konkrit berdasarkan keperluan yang terkait dengan kepentingan nasional, melainkan dapat diartikan bahwa “penggunaan hak secara sementara”.

b. Konstruksi

Konstruksi terdiri dari dua bagian yaitu metode konstruksi analogi (argumentum per analogiam) dan konstruksi Metode argumentum a’contrario. Konstruksi analogi merupakan penemuan hukum yang esesnsialitasnya lebih umum pada suatu perbuatan yang diatur oleh Undang-Undang dengan perbuatan atau peristiwa yang secara konkret bagi yang melakukan konstruksi.

Berkaitan dengan ini, Pasal 41 (2) UUPA sekedar memberikan aturan bahwa hak pakai dapat diberikan dalam jangka waktu tertentu selama tidak merusak kepentingan nasional. Di sisi lain, dalam pelaksanaan peraturan pemerintah, maksud “selama jangka waktu tertentu dalam pemberian hak pakai” adalah hak untuk menggunakan untuk sementara waktu.

1) Metode Argumentum A’Contrario

Metode ini berasumsi bahwa penetapan hal-hal tertentu untuk peristiwa tertentu pada UU menunjukkan terbatasnya sebuah peraturan pada peristiwa tertentu itu dan bagi peristiwa di luar berlaku kebalikannya. Pada a contrario memfokuskan pada perbedaan peristiwanya. Disini peraturan yang disediakan untuk peristiwa yang hendak dicarikan hukumnya tidak ada. Yang ada adalah peraturan yang khusus disediakan untuk peristiwa lain yang tidak sama, tetapi ada unsur kemiripannya dengan peristiwa yang hendak dicarikan hukumnya. Pada a contrario peraturan yang disediakan untuk peristiwa yang mirip dengan peristiwa yang hendak dicarikan hukumnya, diberlakukan (bukannya tidak diperlakukan) hanya saja secara a contrario, secara kebalikannya.[56] Mengacu pada penjelasan Pasal 41 UUPA yang menyatakan bahwa gedung-gedung kedutaan negara asing diberikan wewenang terbatas tanpa menjelaskan unsur waktu tanpa memberikan pengaturan jangka waktu padahal jangka waktu hak pakai adalah salah satu syarat yang harus dipenuhi. UUPA sama sekali tidak tegas dalam mengatur jangka waktu gedung kedutaan negara. Logika a contrario berupaya memberlakukan kembali dari Pasal 41 Ayat (2) UUPA sehingga diketahui bahwa gedung kedutaan negara asing dan sejenisnya dikecualikan dan tidak perlu dibatasi jangka waktunya karena berkaitan dengan hubungan antar negara.

2) Rechtservijnings (pengkonkretan hukum)

[56] Sudikno Mertokusumo, *op. cit*., hlm 68.

Pengkonkretan hukum merupakan upaya untuk menjelaskan berbagai aturan hukum yang sifatnya masih ambigu. Misalkan saja dalam Pasal 41 (2) Huruf (a) UUPA menyatakan "selama jangka waktu yang tertentu" yang jika persepsikan hak atas tanah memiliki waktu yang terbatas dimana jangka waktu yang diberikan didasarkan pada keputusan pejabat berwenang atau dengan pemilik tanah. Adapun jika masa tersebut sudah habis maka dapat dilakukan perpanjangan ulang dengan alasan yang dapat diterima dan tidak bertentangan dengan kepentingan bangsa Indonesia dan dengan pemenuhan persyaratan yang telah diberikan.

3) Fiksi Hukum

Fiksi hukum merupakan sebuah metode penemuan hukum atas fenomena baru yang sebelumnya belum pernah ada. Fenomena tersebut pada umumnya terjadi karena perkembangan masyarakat. Konsep rumah tunggal pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 memicu suatu persoalan baru karena belum ada kepastian apakah rumah tunggal tersebut digunakan untuk investasi ataukah untuk rumah tinggal karena jika mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Pasal 2 Ayat (2) menyebutkan bahwa WNA diizinkan membeli properti jika memiliki izin tinggal dan menetap di Indonesia (KITAS). Adapun properti yang dapat dibeli WNA adalah umah tapak dan apartemen.

2. Persepsi Hukum

Persepsi adalah gambaran atas hukum yang berlaku. Perbedaan persepsi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia sangat menarik untuk dibahas. Tinjauan terhadap asas nasionalitas adalah ditemukannya permasalahan pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 untuk mengetahui fakta hukum berdasarkan fakta sosial. Asas nasionalitas yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 adalah pemberian hak atas tanah kepada orang asing yang memiliki kontribusi bagi negara dengan jangka waktu dan kondisi tertentu yakni paling lama 80 tahun.

Kedua peraturan tersebut memiliki subyek dan obyek yang berbeda dan tentunya WNA akan cenderung mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 karena total pemberian hak pakai 8 tahun dengan dasar konsep rumah tunggal mampu memberikan manfaat yang lebih besar. Jika ditinjau dari segi obyeknya, maka WNA akan cenderung mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 karena total jangka waktu selama 80 tahun sangatlah lama sehingga sangat tidak konsisten dengan Asas Nasionalitas dan pemerintah terkesan mengutamakan kepentingan WNA daripada untuk rakyat Indonesia.

Sejalan dengan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, hak pakai yang diberikan kepada orang asing adalah 80 tahun dengan rincian 30 tahun yang dapat diperpanjang 20 tahun dan pembaharuan hingga 30 tahun.

Maka, secara totalitas jangka waktu yang diberikan mencapai 80 tahun. Berbanding terbalik dengan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan Di Indonesia, hak pakai bagi WNA terlama adalah 50 tahun dengan rincian 25 tahun dan diperpanjang hingga 25 tahun selanjutnya. Di lain sisi, Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah memberikan jangka waktu 45 tahun dengan rincian hak awal adalah 25 tahun yang kemudian dapat diperpanjang maksimal 20 tahun. Hal ini menunjukkan adanya gap atau ketimpangan terhadap peraturan tentang hak pakai.

Jika dikaji ulang, jangka waktu atas hak pakai yang diberikan kepada orang masing masih belum konsisten atau berbeda-beda. Hal tersebut ditunjukkan dengan lamanya jangka waktu yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 lebih lama Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Perbedaan tersebut menimbulkan persepsi yang berbeda antara WNI dan orang asing yang tinggal di Indonesia. Belum dicabutnya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menjadikan masyarakat masih banyak yang menggunakan aturan tersebut sebagai acuan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang dilakukan maka dapat disimpulkan:

1. Mekanisme kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia harus memenuhi persyaratan, diantaranya adalah orang asing yang bersangkutan telah memiliki izin tinggal di Indonesia, melakukan pengurusan hak pakai, menyetujui batas waktu kepemilikan hak pakai/hak sewa dan harga rumah tinggal memenuhi batasan harga yang ditetapkan pemerintah.
2. Pemerintah Indonesia dalam menerapkan asas nasionalitas belum benar-benar memenuhi rasa keadilan bagi warga negaranya, asas nasionalitas bukanlah suatu tindakan diskriminasi karena dalam hal apapun bangsa Indonesia harus menjadi tuan rumah di rumah sendiri dan tidak perlu mengorbankan kepentingan nasional demi kepentingan orang asing atau untuk penanaman modal asing. Konsepsi Asas Nasionalitas mengandung unsur kebersamaan di dalam UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 seharusnya menjadi konkritisasi unsur kebersamaan, sebagaimana yang ada di dalam Undang Undang Pokok Agraria. Larangan orang asing (WNA) memiliki tanah di Indonesia dimaksudkan untuk kepentigan politik, pertanahan dan keamanan nasional, serta untuk memelihara wawasan nusantara Indonesia sebagai suatu wilayah negara yang tidak boleh dipecah belah.

3. Implikasi yuridis terhadap disharmonisasi pemberian jangka waktu hak pakai bagi orang asing dalam konstruksi hukum positif di Indonesia adalah ketidakpastian hukum bagi orang asing dan bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan, yang salah satunya menganut tentang asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan yang menjadi hal penting dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, ketidakpastian hukum dan pertentangan asas tersebut muncul akibat adanya inkonsistensi pemberian jangka watu hak pakai dan dualisme proses perpanjangan dan pembaharuan hak.

B. Saran

Berdasarkan temuan di atas, maka saran yang diberikan penulis adalah sebagai berikut:

1. Materi dari peraturan harus memberikan perlindungan untuk menciptakan kenyamanan dalam masyarakat. Maka dari itu Pemerintah perlu melakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, khususnya mengenai pengaturan pemberian jangka waktu hak pakai yang diberikan kepada orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sehingga dalam masa mendatang tidak ada lagi pertentangan hak antara Warga Negara Indonesia dengan orang asing, maupun pertentangan terhadap prinsip-prinsip dasar yang melandasi terbentuknya UUPA.

2. Pemerintah diharapkan tetap menjunjung tinggi asas nasionalisme dalam setiap pembuatan regulasi, salah satunya terkait dengan tanah dan orang asing (WNA).

DAFTAR PUSTAKA

Arizona, Yance. *Konstitusionalisme Agraria*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: STPN Press, 2014.

Arisaputra, Muhammad Ilham. *Reforma Agraria*, Cetakan Kesatu. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum*, Cetakan Kesatu. Jakarta: Kencana, 2015.

Abdullah, Safri. *Mahkamah: Dari Keadilan Normatif Menuju Keadilan Substantif*, Cetakan Kesatu. Makasar: Pustaka Refleksi, 2008.

A., Nurhayati. *Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria*, Jurnal Hukum UINSU, 2017.

Gunawan Widjaja, Kartini Muljadi. Seri Hukum Harta kekayaan: Hak-hak Atas Tanah, Cetakan Kedelapan. Jakarta: Kencana, 2016.

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normati*f, Cetakan Ketujuh. Malang: Bayumedia Publishing, 2013.

J.Moloeng, Lexy. *Metodelogi Penelitian Kualitatif,* Cetakan Pertama. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2004.

Kelsen, Hans. *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Terjemah, Siwi Purwandari, Pengantar Teori Hukum, Cetakan Keempat. Bandung: Nusa Media, 2012.

Kolopaking, Anita D.A. *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia*, Cetakan Pertama. Bandung: Alumni, 2013.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua. Bandung: Alumni, 2006.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, 1986.

-------. *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, 1984.

-------. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, 1996.

Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2008.

-------. *Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

Mustafa, Bachsan. *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cetakan Ketiga. Bandung: Remadja Karya, 1988.

Farida Indrati S., Maria. *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Cetakan Keenam. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Parlindungan, A.P. *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesembilan. Bandung: Mandar Maju, 2008.

-------, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Cetakan Ketiga. Bandung: Mandar Maju, 1991.

Putra, Ida Bagus Wyasa. *Hukum Bisnis Pariwisata*, Cetakan Kesatu. Bandung: Refika Aditama, 2003.

Riyanto, Astim. *Teori Konstitusi*, Cetakan Keempat. Bandung: Yapemdo, 2006.

Roestamy, Martin. *Konsep-konsep Hukum Kepemilikan Properti bagi asing dihubungkan dengan Hukum Pertanahan*, Cetakan Kesatu. Bandung: Alumni, 2011.

Sarif Nur, Muhammad. *Hukum Sebagai Persepsi*, Yogyakarta: Rangkang Education dan Republik Institute, 2015.

Sumardjono, Maria S.W. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan (Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing)*, Cetakan Kedua. Jakarta: Kompas, 2008.

Shubhan, M. Hadi. *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan)*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

Sodiki, Achmad. *Politik Hukum Agraria*, Cetakan Pertama. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Santoso, Urip. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Cetakan Pertama. Jakarta: Kencana, 2015.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Kesatu. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2010.

Indonesia. Undang Undang Dasar 1945. Jakarta: Balai Pustaka, 1991.

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

Indonesia. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Indonesia. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Indonesia. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Indonesia. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Indonesia. Peraturan Menteri Hukum dan Ham Nomor 23 Tahun 2016 tentang Orang Asing atau Ahli Waris yang Merupakan Orang Asing Sebagai Pemilik Rumah Tinggal atau Hunian yang Tidak Lagi Berkedudukan di Indonesia.

Indonesia. Peraturan Menteri ATR / Kepala BPN Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 41/PUU-X/2012, tentang Pengujian Undang-undang Terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan.