

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Tanah merupakan sumber daya alam yang paling dekat dengan manusia memiliki peran penting dalam mewujudkan kemakmuran yang diamanatkan oleh konstitusi. Tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat bekerja dan hidup, tempat dari mana mereka berasal dan akan kemana pula mereka pergi. Hal ini berarti setiap sendi kehidupan manusia tidak pernah lepas dari tanah. Maka tidak berlebihan jika menyebutkan tanah sebagai kebutuhan dasar manusia.¹

Hakikatnya seluruh tanah yang berada di Indonesia itu dikuasai oleh Negara Republik Indonesia seperti disebutkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Artinya bahwa segala sesuatu mengenai sumber daya alam termasuk di dalamnya air beserta kekayaan alam lainnya milik atau berada dalam wilayah teritorial NKRI berarti dikuasai, diatur, dikelola, dan di distribusikan oleh Negara atau Pemerintah dengan segenap lembaga pengelolanya untuk dipergunakan bagi memakmurkan atau mensejahterakan rakyat Indonesia seluruhnya.²

Kebijakan pertanahan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disebut

¹ Bernhard Limbong, *Politik Pertahanan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014, hlm.1

² Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm.10

juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Kewenangan pemerintah secara substansial dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah didasarkan pada ketentuan Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah.

Menggunakan frasa “agraria” sebagai judul Undang-Undang nya (selanjutnya disingkat UU), ruang lingkup agraria dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebenarnya meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Dalam ketentuannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memuat peraturan dasar pokok-pokok agraria serta pokok persoalan agraria serta penyelesaiannya. Penyelesaian persoalan-persoalan tersebut pada waktu terbentuknya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan program revolusi di bidang agraria yang disebut sebagai *Indonesian Agrarian Reform*³ (selanjutnya disebut reforma agraria). Maka dari itu sudah sepatutnya Undang-Undang Pokok Agraria

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jakarta : Djambatan, 2005, hlm. 3

(UUPA) ditempatkan sebagai supremasi dalam pembangunan hukum dan politik pertanahan nasional.

Reforma agraria merupakan bagian dari program pembangunan ekonomi serta bermakna sebagai suatu program politik untuk mengubah struktur penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria.⁴ Reforma agraria dapat dilihat sebagai suatu upaya sistematis terencana dan dilakukan secara relatif cepat dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat baru yang demokratis dan berkeadilan. Reforma agraria dapat dijalankan dengan memulai langkah untuk menata ulang penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya. Artinya jika dijalankan dengan benar dan baik, reforma agraria akan menjadi landasan bagi pembangunan nasional yang kokoh.

Namun sayangnya reforma agraria tidak dijalankan sebagai mana mestinya sejak Masa Orde Baru (1966 – 1998) yang lebih berorientasi pada pembangunan ekonomi. Konsekuensinya adalah kebijakan agraria lebih ditujukan pada pemusatan penguasaan atas tanah dan pembangunan ekonomi. Orientasi pembangunan ekonomi tersebut dapat dilihat dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang memberikan kesempatan besar bagi investor asing dalam melakukan investasi untuk mengeksploitasi sumber daya yang dimiliki Indonesia yang mengenyampingkan UUPA.⁵

⁴*Ibid.*, hlm.40

⁵Hukum Online, 2016, *PP Kepemilikan Rumah WNA Kemunduran Reforma Agraria*, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt569cafdbbbed5c/pp-kepemilikan-rumah-wna--kemunduran-reforma-agraria>, Diakses pada 10 Februari 2017.

Dalam dekade terakhir atau sering disebut juga dengan era globalisasi, informasi begitu cepat sampai ditangan masyarakat. Hal itu tentu berkat dukungan teknologi yang terus berkembang membuat informasi dari suatu Negara ke Negara lain menjadi cepat dan mudah diakses oleh masyarakat. Dengan semakin dekatnya batas antara satu Negara dengan Negara lain menimbulkan peluang untuk berinvestasi. Hadirnya berbagai investasi yang mau tidak mau harus memanfaatkan tanah yang merupakan sumber daya alam yang langka, terutama berkaitan dengan dengan hak atau kemudahan (di samping kewajiban) yang diberikan, tanpa mengakibatkan kerugian terhadap rakyat.

Saat ini pengaturan tentang investasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dengan adanya investasi membuat Pemerintah berkewajiban menyediakan tanah yang diperlukan, baik untuk investasi maupun keperluan pembangunan lainnya, sedangkan tanah harus diambil dari rakyat karena tanah negara dapat dikatakan memiliki jumlah yang terbatas.

Dalam memudahkan investasi asing di Indonesia, Pemerintah Indonesia melakukan revisi terhadap berbagai Peraturan Perundang-undangan terkait investasi, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (selanjutnya disingkat PP Hunian Orang Asing 1996) yang diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang

Asing yang Berkedudukan di Indonesia (selanjutnya disingkat PP Hunian Orang Asing).

Regulasi baru tersebut memberikan kemudahan kepada orang asing untuk memiliki tempat tinggal di Indonesia dengan jangka waktu lebih lama. Tujuannya untuk memberikan kepastian hukum kepada orang asing untuk tinggal dan berinvestasi di wilayah Indonesia. Sehingga dapat mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi. Namun PP Hunian Orang Asing dinilai kontraproduktif terhadap agenda reforma agraria yang menjadi salah satu pilar UUPA. Hal ini dikarenakan jangka waktu pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian bagi orang asing lebih lama dibandingkan dengan warga negara Indonesia sendiri, serta terdapat beberapa norma dalam PP Hunian Orang asig yang bertentangan dengan beberapa Peraturan-Peraturan yang sudah ada. Regulasi tersebut mengindikasikan adanya diskriminasi terhadap hak bangsa sebagai hak penguasaan tanah yang paling tinggi.

Ada penambahan jangka waktu Hak Pakai dari 25 tahun yang sebelumnya tercantum dalam PP Nomor 41 Tahun 1996 menjadi 30 tahun yang dipermasalahkan disini adalah penambahan jangka waktu lima tahun. hak pakai bagi Warga Negara Indonesia adalah selama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 45 PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah. Jadi bagaimana bisa jangka waktu hak pakai untuk Warga Negara Asing lebih lama dibandingkan dengan jangka waktu bagi Warga Negara Indonesia sendiri. Selain itu juga pengaturan jangka waktu hak pakai sebenarnya sudah

diatur dalam PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah yang mana peraturan tersebut belum dicabut oleh pemerintah dan masih berlaku. Namun PP Hunian Asing seperti telah melanggar norma dan ketentuan yang sudah diatur sebelumnya.

Kemudahan terhadap orang asing dalam memperoleh rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia, merupakan suatu diskriminasi terhadap Warga Negara Indonesia yang juga berhak terhadap tanah, mengingat hingga sampai saat ini masih banyak Warga Negara Indonesia yang kesulitan ataupun belum memiliki rumah.⁶ Hal ini juga didukung dengan laporan Bank Dunia pada tahun 2015 yang menyatakan konsentrasi kekayaan, termasuk tanah, yang dimiliki oleh elit merupakan salah satu penyebab ketimpangan ekonomi di Indonesia.⁷

Hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang mengatur pemilikan properti oleh orang asing di Indonesia menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah disektor properti dinilai lebih ramah kepada investasi asing daripada Warga Negara Indonesia sendiri sehingga dapat dikatakan PP Hunian Orang Asing tersebut merupakan kemunduran bagi agenda reforma agrarian yang memiliki tujuan

⁶ Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing*, Jakarta: Alumni, 2011, hlm .30

⁷World Bank (selanjutnya disingkat World Bank II), 2015, *Indonesia Rising Divide*, Diakses dari <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/12/08/indonesia-rising-divide>, Diakses pada 25 Februari 2017.

dalam menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia .⁸

Pemerintah dinilai lebih mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui investasi asing yang masuk ke Indonesia dengan memberikan kemudahan bagi warga Negara asing untuk dapat memiliki properti ataupun rumah bagi orang asing tapi kurang memerhatikan kemakmuran rakyat Indonesia yang masih banyak tidak memiliki rumah sebagai tempat tinggal.

Dari penjelasan diatas tersebut mendasari penulis untuk menulis skripsi yang berjudul **Pemilikan Properti bagi Orang Asing Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilik Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.**

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis merumuskan dua masalah, yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia?
2. Bagaimanakah pemilikan properti bagi orang asing setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

C. Tujuan penelitian

Tujuan penelitian skripsi ini :

⁸Agung Hermansyah, Kepemilikan Properti Bagi Warga Negara Asing, 2017, <http://www.koranpadek/klinik/detail/cl7051/kepemilikan-properti>, Dikases Pada 7 Agustus 2017.

- a. Untuk mengetahui pengaturan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui pemilikan properti bagi orang asing setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

D. Manfaat penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat akademis dari penelitian ini yaitu diharapkan dapat menjadi referensi acuan mengenai penelitian lain yang terkait dengan Pemilikan Properti Bagi Orang Asing Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilik Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.
2. Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi untuk para pembuat kebijakan dalam menyusun pengaturan lainnya tentang pemilikan properti bagi orang asing setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan, maka dari itu metode penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya dan sejalan dengan objek yang diteliti.⁹

1. Tipe penelitian.

Dalam penulisan ini tipe penelitian yang digunakan adalah bentuk penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder atau penelitian yang menekankan pada penggunaan norma-norma hukum tertulis.¹⁰ Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran dan pemamparan fakta-fakta untuk memberikan data yang seteliti mungkin mengenai objek penelitian, dengan memberikan suatu solusi.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa metode pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti yakni Pemilikan properti bagi orang asing setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilik Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

⁹ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm. 25

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2007, hlm. 6

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Undang-Undang serta Peraturan-Peraturan terkait dengan pemilikan properti bagi orang asing di Indonesia. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder atau data kepustakaan. Sumber data sekunder atau jenis bahan hukum yang dipergunakan terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan yang digunakan pada penelitian antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (Perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia);
11. 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;
12. Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal.

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan berupa buku-buku karangan para ahli, artikel dan berita berbagai media massa yang berkaitan dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier.

Bahan berupa abstrak, kamus, ensiklopedia, internet yang berkaitan dengan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan (*literature research*) yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan mempergunakan dokumen-dokumen, catatan-catatan, laporan-laporan, buku-buku, publikasi elektronik dan bahan-bahan yang relevan dengan isu hukum yang diteliti di bidang pertanahan, hak atas tanah dan berkaitan dengan warga Negara asing, buku-buku dan/atau daftar bacaan hasil penelitian yang berwujud laporan serta tulisan-tulisan atau karya ilmiah yang berkaitan dengan objek penelitian ini, kemudian di kualifikasikan untuk memperoleh gambaran atau kesimpulan yang utuh.

5. Analisis Data

Analisis bahan hukum adalah sebuah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam pola, kategori dan kesatuan uraian dasar. Data yang diperoleh melalui studi dokumen akan dianalisis secara kualitatif yaitu memberi arti dan menginterpretasikan setiap data, setelah diolah kemudian dalam bentuk kalimat secara sistematis kemudian ditarik suatu kesimpulan kemudian disajikan secara deskriptif yaitu dengan menguraikan, menjelaskan dan

menggambarkan mengenai Pemilikan properti bagi orang asing setelah berlakunya PP Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

