

KEPEMILIKAN RUMAH TUNGGAL ORANG ASING DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN

I Gede Yuda Sedana Putra¹, I Nyoman Suandika¹, I Kadek Dedy Suryana³, Komang Edy Dharma Saputra⁴

^{1 2 3 4} Fakultas Hukum Universitas mahendradatta

Jl. Ken Arok Nomor 10 Peguyangan, Denpasar

Email : yuda@gmail.com¹, Pakden278@gmail.com², dedy.pinguinfm@gmail.com³, eydharماسaputra@gmail.com⁴

***Abstract,** In Indonesia, regulations regarding land are regulated in the Basic Agrarian Law, namely Law Number 5 of 1960. In principle, the Basic Agrarian Law, namely Law Number 5 of 1960, regulates the prohibition of land ownership by foreign nationals. This is a reflection of the principle of nationalism as stipulated in Article 21 Paragraph (1), which states that only Indonesian citizens can have property rights. The spirit of nationalism emphasized in Article 21 Paragraph (1) has given Indonesian citizens full rights to manage the earth and outer space without discriminating between men and women as well as fellow Indonesian citizens, both original and descendants resulting from a marriage that legitimate. Furthermore, when examined in more depth regarding the matter above, the essence of Article 21 Paragraph (1) in the Basic Agrarian Law aims to maintain that land remains the property of the state or Indonesian Citizens, because if the land is controlled by foreigners legally full or with a tendency to be long, it is feared that people's welfare will decrease in the management of land.*

***Keywords:** The Principle of Nationalism, Land*

Abstrak, Di Indonesia peraturan mengenai pertanahan diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960. Pada prinsipnya, Undang-Undang Pokok Agraria yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah mengatur tentang larangan kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing. Hal tersebut merupakan cerminan dari asas nasionalisme sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Ayat (1), yang menyatakan hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Semangat nasionalisme yang ditegaskan dalam Pasal 21 Ayat (1) tersebut telah memberikan hak penuh bagi Warga Negara Indonesia untuk mengelola bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama Warga Negara Indonesia baik asli maupun keturunan yang dihasilkan dari suatu perkawinan yang sah. Selanjutnya, apabila dikaji lebih mendalam mengenai hal tersebut di atas maka esensi Pasal 21 Ayat (1) dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut bertujuan untuk menjaga agar tanah tetap menjadi hak milik negara atau Warga Negara Indonesia, karena apabila tanah tersebut dikuasai oleh Orang Asing secara penuh atau dengan waktu yang cenderung lama, maka akan dikhawatirkan kesejahteraan rakyat akan berkurang dalam pengelolaan atas tanah.

Kata Kunci : Asas Nasionalisme, Pertanahan

PENDAHULUAN

Tanah merupakan modal dalam pembangunan suatu bangsa dan dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negara.¹Pasal 16 Ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa terdapat hak-hak atas tanah antara lain sebagai berikut:

hak milik; hak guna usaha; hak guna bangunan; hak pakai; hak sewa; hak membuka tanah; dan hak memungut hasil hutan. Selain itu, diakui pula hak-hak lain yang diatur pada peraturan lain dan hak lain yang memiliki sifat sementara. Hak milik mengandung hak untuk melakukan atau memakai bidang

¹ Ega Permatadani, 2021, Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Ditinjau Dari

Hukum Tanah Indonesia, Jurnal Khatulistiwa Law Review, hal. 348

tanah yang bersangkutan untuk kepentingan apapun. Hubungan yang ada bukan hanya bersifat kepemilikan saja, melainkan bersifat psikologis-emosional. Hak milik hanya diperuntukan untuk berkewarganegaraan tunggal Indonesia. Hanya tanah berhak milik yang dapat diwakafkan. Hak ini adalah model hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh.²

Di Indonesia peraturan mengenai pertanahan diatur dalam Undang-undang Pkok Agraria yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960.³ Pada prinsipnya, Undang-Undang Pokok Agraria yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 telah mengatur tentang larangan kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing. Hal tersebut merupakan cerminan dari asas nasionalisme sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Ayat (1), yang menyatakan hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Semangat nasionalisme yang ditegaskan dalam Pasal 21 Ayat (1) tersebut telah memberikan hak penuh bagi Warga Negara Indonesia untuk mengelola bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama Warga Negara Indonesia baik asli maupun keturunan yang dihasilkan dari suatu perkawinan yang sah.

Selanjutnya, apabila dikaji lebih mendalam mengenai hal tersebut di atas maka esensi Pasal 21 Ayat (1) dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut bertujuan untuk menjaga agar tanah tetap menjadi hak milik negara atau Warga Negara Indonesia, karena apabila tanah tersebut dikuasai oleh Orang Asing secara penuh atau dengan waktu yang cenderung lama, maka akan dikhawatirkan kesejahteraan rakyat akan berkurang dalam pengelolaan atas tanah.

Berdasarkan pada aturan tersebut, maka Orang Asing tidak diperbolehkan untuk mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia. Namun demikian, dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria bukan berarti tidak memberikan kesempatan bagi Orang Asing untuk dapat memiliki tanah di Indonesia. Dalam hal ini, undang-undang memberikan hak bagi Orang Asing untuk dapat memiliki tanah di Indonesia, tetapi sebatas hanya dengan hak pakai dan hak sewa tanah untuk bangunan, dalam hal ini secara khusus berupa rumah tempat tinggal atau hunian yang berdiri di atas tanah hak pakai.⁴

Secara umum, dalam hal kepemilikan rumah tunggal yang diperuntukkan bagi Orang Asing yang berada di Indonesia yang dimaksud, dimulai dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, yang kemudian peraturan tersebut digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 huruf a sebagai peraturan baru yang berlaku yang menggantikan peraturan sebelumnya. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tersebut turut menjelaskan mengenai dasar hukum atas hak rumah tunggal bagi Orang Asing di Indonesia. Adapun hal tersebut ditegaskan sebagai berikut:

Pasal 2:

Ayat (1) bahwa Orang Asing dapat memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan Hak Pakai.

² Hardianto Djanggih and Salle Salle, 2015, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Pandecta: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*. Hal. 172.

³ Eddy Nyoman Winarta, 2017, *Hak Pakai Atas Rumah Hunian Warga Negara Asing Dalam Perkawinan Campuran Tanpa Perjanjian*

Kawin, Acta Comitatus : Jurnal Hukum Kenotariatan, hal. 42

⁴ Asto Legowo, 2017, *Harmonisasi Pengaturan Pemberian Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Warga Negara Asing*, *Jurnal Arena Hukum* Volume 10, Nomor 1, April 2017, ISSN: 0126-0235, e-ISSN: 2527-4406, hal. 97

Ayat (2) bahwa Orang Asing yang dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah Orang Asing pemegang izin tinggal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain hal tersebut, juga diatur lebih lanjut mengenai fasilitas kepemilikan rumah hunian Orang Asing di atas tanah hak pakai atau hak pakai di atas hak milik. Dengan penegasan sebagai berikut:

Pasal 4 huruf a bahwa Rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan:

a. Rumah Tunggal di atas tanah:

1. Hak Pakai; atau
2. Hak Pakai di atas Hak Milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian Hak Pakai di atas Hak Milik dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Maka bertolak pada permasalahan pemilikan rumah tunggal bagi Orang Asing di Indonesia yang menjadi latar belakang pada penelitian tesis ini, yaitu pengaturan jangka waktu penguasaan hak pakai di atas hak milik pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, yang mana di dalam Pasal 4 huruf a Angka 2

mengatur bahwa pemilikan rumah hunian atas hak pakai di atas hak milik, haruslah didasari dengan perjanjian yang dibuat dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, penguasaannya diberikan selama jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, serta dapat diperbaharui kembali untuk jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) tahun, sehingga total dari jangka waktu yang diberikan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tersebut kepada Orang

Asing yang menguasai rumah tunggal atas hak pakai di atas hak milik yaitu 80 (delapan puluh) tahun. Dalam hal ini, secara rinci penegasannya diatur dalam Pasal 7 Ayat (1), (2) dan (3) sebagai berikut:

- (1) Rumah Tunggal di atas tanah Hak Pakai di atas Hak Milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a angka 2 diberikan Hak Pakai untuk jangka waktu yang disepakati tidak lebih lama dari 30 (tiga puluh) tahun.;
- (2) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, Hak Pakai dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun sesuai kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah;
- (3) Dalam hal jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, Hak Pakai dapat diperbaharui untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.

Penerapan pemberian hak pakai di atas tanah hak milik hanya diberikan bagi Orang Asing yang keberadaannya dapat memberikan manfaat terhadap perkembangan pembangunan ekonomi di Indonesia, sehingga seringkali pemberian terhadap penguasaan hak atas tanah tersebut difungsikan dan dimanfaatkan bagi orang yang akan melakukan investasi di Indonesia. Bahwa seorang investor yang akan menanamkan modalnya pada suatu bidang usaha tertentu akan selalu memperhatikan faktor-faktor keamanan lingkungan, kepastian hukum, status lahan investasi dan dukungan Pemerintah.⁵ Selain itu mengenai pemberian jangka waktu hak pakai yang juga dapat dimiliki oleh Orang Asing diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun

⁵ Bachri, 2007, *Survey Faktor-Faktor Non Ekonomi Yang Mempengaruhi Iklim Investasi Di*

Sul-Sel, Kajian Ekonomi Regional Sulawesi Selatan, Triwulan II, hal. 33

1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 49 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

- (1) Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan tidak dapat diperpanjang
- (2) Atas kesepakatan antar pemegang Hak Pakai dengan pemegang Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

Pada ketentuan dalam pasal-pasal tersebut di atas terkait dengan hak pakai, apabila diamati maka memiliki perbedaan yang cukup signifikan karena pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Hak Pakai atas Tanah Hak Milik dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang 20 (dua puluh) tahun. Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Hak Pakai atas tanah Hak Milik dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan tidak dapat diperpanjang. Padahal aturan mengenai jangka waktu tersebut sudah seharusnya menjadi dasar hukum dan memberikan kepastian hukum bagi Orang Asing ketika memiliki rumah hunian atau rumah tunggal atas tanah hak pakai di atas hak milik.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, adapun permasalahan yang dirumuskan adalah sebagai berikut bagaimanakah pengaturan hak kepemilikan rumah tunggal bagi Orang Asing di atas tanah hak pakai?

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam rencana penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif karena adanya konflik norma antara ketentuan dalam Pasal 52 ayat 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. Dengan ketentuan pasal 113 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah mengenai pengaturan jangka waktu hak pakai atas tanah hak milik.

HASIL DAN PEMBAHASAN Pengaturan Kepemilikan Rumah Tunggal Bagi Orang Asing Di atas Tanah Hak Pakai

Hukum dalam konsep pembaruan masyarakat, maka hukum merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Pembangunan dan perubahan masyarakat adalah sesuatu yang harus diatur dipelihara dan dilindungi, sehingga dapat menciptakan keselarasan dalam masyarakat.⁶ Menurut Sidharta, dalam melakukan harmonisasi terhadap suatu peraturan perundang-undangan, dapat terjadi beberapa kemungkinan yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi, yaitu:⁷

- a. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan, yakni peraturan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dengan undang-undang;
- b. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi waktu,

⁶ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, PPSWN Alumni, hal. 13.

⁷ Sidharta, dkk, 2005, *Menuju Harmonisasi System Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Jakarta, BAPPENAS, hal. 14.

yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain;

- c. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar, tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya;
- d. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, misalnya ketentuan pasal 1 bertentangan dengan ketentuan pasal 15 dari satu undang-undang yang sama; dan
- e. Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, misalnya antara undang-undang dan putusan hakim atau antara undang-undang dan kebiasaan. Dengan pendapat Sidharta yang demikian, maka disharmonisasi dapat muncul akibat adanya inkonsistensi baik secara vertikal maupun horisontal.

Menurut L.M. Lopian Gandhi, dalam praktek hukum di Indonesia, terdapat 8 (delapan) faktor penyebab adanya disharmoni itu, yaitu:

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;

- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah.
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu; dan
- h. Benturan antara wewenang instansiinstansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Berdasarkan pendapat kedua ahli sebagaimana tersebut diatas, maka secara umum, adanya disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan disebabkan adanya pengaturan yang tidak bersesuaian, baik secara vertikal maupun horisontal. Dalam bidang hukum pertanahan di Indonesia, disadari atau tidak, terdapat hubungan yang saling mempengaruhi antara kebijakan hukum di bidang pertanahan dengan kesejahteraan rakyat yang hendak dicapai dengan memformulasikan peraturanperaturan tentang tanah sedemikian rupa, sehingga mencapai kesejahteraan.

Adapun permasalahan yang terjadi saat ini, berkaitan dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan itu sendiri, karena dalam penerapannya tidak semua peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, dalam hal ini, tidak hanya bagi Warga Negara Indonesia tetapi juga Orang Asing yang tinggal di Indonesia guna mewujudkan kesejahteraan yang dimaksud dalam Pasal 52 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menegaskan bahwa hak pakai dengan jangka waktu di atas Tanah hak milik, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh)

tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas Tanah hak milik. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, karena dalam Pasal 113 ditegaskan bahwa : (1) Hak Pakai dengan jangka waktu diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Dan (2) Hak Pakai selama dipergunakan diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan dan dimanfaatkan.

Adanya disharmonisasi terkait dengan pengaturan mengenai pemberian jangka waktu sebagaimana yang dimaksud diatas, tentunya secara hukum, dapat menimbulkan ketidak pastian hukum, dalam hal ini, dikarenakan ada 2 (dua) peraturan yang mengatur tentang hak pakai, namun terdapat perbedaan pengaturan mengenai pemberian jangka waktu serta proses perpanjangannya. Sebagaimana perbedaan tersebut terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah.

Maka berdasarkan perbedaan tersebut dalam mencapai kepastian hukum dipandang untuk merekonstruksi peraturan yang ada terkait dengan jangka waktu hak pakai agar dimasa yang akan datang tidak adanya lagi disharmonisasi norma sebagaimana perbedaan pengaturan jangka waktu hak pakai dalam peraturan tersebut di atas.

Indonesia sebagai negara berkembang merupakan tujuan investasi bagi negara maju untuk memperluas kegiatan bisnis globalnya. Era global, keterbukaan dan persaingan kawasan Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) akan menyebabkan mengalirnya tenaga professional dari seluruh *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) dengan bebas.⁸ Dengan demikian seiring meningkatnya jumlah Orang Asing yang melakukan usaha dan kerja di Indonesia, permintaan kebutuhan rumah tempat tinggal bagi Orang Asing juga semakin meningkat maka pengaturan mengenai hal tersebut sangat penting untuk dilakukan.

Tujuan pengaturan tentang pemilikan rumah tempat tinggal oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia adalah untuk memberikan kemudahan bagi Orang Asing untuk memenuhi kebutuhannya akan tempat hunian guna mendukung kegiatan dan usaha permodalannya di Indonesia. Selain itu juga untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum mengenai kemungkinan pemilikan rumah tempat tinggal oleh Orang Asing agar nantinya apabila terjadi suatu permasalahan terhadap tanah yang dikuasainya dapat diselesaikan secara benar dengan mengacu kepada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku bagi Orang Asing.⁹

Peran Hukum Tanah Nasional dalam pembangunan belum Sepenuhnya sempurna, namun pada kenyataannya hukum tanah nasional telah mampu membantu dalam kegiatan pengelolaan dan pemanfaatan atas tanah.¹⁰

Guna lebih menjamin kepastian dan perlindungan hukum serta tertibnya administrasi pertanahan dalam perolehan atau pemilikan tanah serta bangunan bagi Orang Asing selanjutnya Pemerintah

⁸ Listyowati Sumanto, 2017, *Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berdomisili Di Indonesia*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, hal. 445

⁹ I Made Oka Pariawan, *Legalitas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Oleh Orang*

Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia, Jurnal Hukum Program Kekhususan Hukum Pemerintahan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, hal. 1

¹⁰ Ida Ayu Putu Larasathi, 2020, *Hak guna Bangunan Untuk Investasi Bidang Pariwisata*, Jurnal Acta Comita, hal. 204

memberlakukan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia 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.

Syarat untuk bisa memiliki rumah tinggal dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah ini dijelaskan bahwa:

- 1) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu.
- 2) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia adalah Orang Asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.

Rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) merupakan:

- 1) Rumah Tunggal
 - a). Hak Pakai;
 - b) Hak Pakai atas Hak Milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian Hak Pakai di atas Hak Milik dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah; atau c) Hak Pakai yang berasal dari perubahan Hak Milik atau Hak Guna Bangunan.
- 2) Satuan Rumah Susun
 - a) dibangun di atas bidang tanah Hak Pakai; b) berasal dari perubahan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Penerapan pemberian hak pakai di atas tanah hak milik hanya diberikan bagi Orang Asing yang keberadaannya dapat memberikan manfaat terhadap perkembangan pembangunan ekonomi di Indonesia, sehingga seringkali pemberian terhadap penguasaan hak atas tanah tersebut difungsikan dan dimanfaatkan bagi orang yang akan melakukan investasi di Indonesia. Bahwa seorang investor yang akan menanamkan modalnya pada suatu bidang usaha tertentu akan selalu memperhatikan faktor-faktor keamanan lingkungan,

kepastian hukum, status lahan investasi dan dukungan Pemerintah. Selain itu mengenai pemberian jangka waktu hak pakai yang juga dapat dimiliki oleh Orang Asing diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 49 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

- 1) Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan tidak dapat diperpanjang
- 2) Atas kesepakatan antar pemegang Hak Pakai dengan pemegang Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

Pada ketentuan dalam pasal-pasal tersebut di atas terkait dengan hak pakai, apabila diamati maka memiliki perbedaan yang cukup signifikan karena pada Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Hak Pakai atas Tanah Hak Milik dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang 20 (dua puluh) tahun. Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Hak Pakai atas tanah Hak Milik dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun dan tidak dapat diperpanjang. Padahal aturan mengenai jangka waktu tersebut sudah seharusnya menjadi dasar hukum dan memberikan kepastian hukum bagi Orang Asing ketika memiliki rumah hunian atau rumah tunggal atas tanah hak pakai di atas hak milik.

Berangkat dari persoalan konflik norma tersebut, maka melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah penegasan mengenai perbedaan jangka waktu tersebut dinyatakan dicabut. Dimana dalam Pasal

103 Peraturan Pemerintah ini menegaskan bahwa :

Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hall Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 36a3);
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5793); dan
- c) Ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sistematis dan jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara sporadis dalam Pasal 26 ayat (1) dan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dari penegasan tersebut dapat dimaknai bahwa sejak Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini diundangkan, maka secara hukum Peraturan Pemerintah penegasan tersebut mulai tidak diberlakukan lagi. Sehingga muncul aturan baru dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terkait aturan jangka waktu tentang Hak

Pakai oleh Orang Asing di Indonesia. Pengaturan tersebut ditegaskan dalam Pasal 52 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menegaskan bahwa hak pakai dengan jangka waktu di atas Tanah hak milik, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas Tanah hak milik.

Namun dengan adanya penegasan tersebut maka kembali menimbulkan persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah mengenai jangka waktu hak pakai di atas tanah hak milik juga berbeda dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, karena dalam Pasal 113 ditegaskan bahwa :

- (1) Hak Pakai dengan jangka waktu diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun.
- (2) Hak Pakai selama dipergunakan diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan dan dimanfaatkan.

Dalam realitas penerapan aturan hukum sering dijumpai beberapa permasalahan, salah satunya adalah konflik antar norma hukum (antinomi hukum) sebagaimana persoalan yang di bahas di atas.¹¹ Guna menyelesaikan permasalahan hukum tersebut maka berlaku asas preferensi hukum. Asas preferensi hukum adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika

¹¹ Ahmad Rifai. 2011. Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif.

Cetakan Kedu. Jakarta. Penerbit Sinar Grafika. Hal. 90

dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan.¹²

Shidarta dan Petrus Lakonawa berpendapat asas preferensi hukum memiliki berperan sebagai penyelesaian konflik di antara norma-norma hukum positif. Apabila dalam suatu perkara terdapat sejumlah undang-undang yang berlaku menjadi hukum positif dan terjadi konflik di antara hukum positif tersebut, maka asas preferensi hukum hadir sesuai kegunaannya untuk memastikan peraturan perundang-undangan mana yang harus dipakai sebagai rujukan. Oleh karena itu, asas preferensi hukum disebut sebagai pengobat hukum (*legal remedies*).

Untuk lebih jelasnya, penulis jabarkan sebagai berikut :

1. *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra menyatakan bahwa asas *lex specialis derogat legi generali* memiliki definisi yaitu aturan hukum yang sifatnya khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Terdapat beberapa prinsip yang patut diperhatikan dalam penggunaan asas *lex specialis derogat legi generalis*, sebagai berikut :
 - a) Rangkaian ketentuan/norma yang dimuat dalam aturan hukum yang bersifat umum tetap berlaku, kecuali terdapat pengaturan secara khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus tersebut.
 - b) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis*, harus dalam suatu tingkatan (hierarki) yang sama dengan rangkaian ketentuan/norma *lex generalis*, contohnya UU dengan UU.
 - c) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis* harus berada dalam rezim

(lingkungan hukum) yang sama dengan *lex generalis*. Contohnya KUH Perdata dan KUH Dagang yang sama-sama merupakan peraturan pada rezim keperdataan.¹³

2. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* , Menurut Peter Mahmud Marzuki *asas lex superior derogat legi inferiori* mengacu kepada dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang sama secara hierarki, namun ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan tersebut tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain. Menurut Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra, asas ini memiliki makna bahwa peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah. Namun terdapat pengecualian apabila substansi peraturan perundang-undangan yang *Lex Superior* mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundangundangan yang lebih *Inferiori*.¹⁴
3. *Lex Posterior Derogat Legi Priori* Menurut Peter Mahmud Marzuki, beliau berpendapat bahwa asas *lex posterior derogat legi priori* memiliki definisi yaitu peraturan perundang-undangan yang baru/terkini mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama/terdahulu. Penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang dihadapkan adalah dua peraturan perundangundangan dalam hierarki yang sama.¹⁵

¹² Shinta Agustina. 2015. Implementasi Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* Dalam Sistem Peradilan Pidana. Semarang. Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Vol. 44 No. 4. Fakultas Hukum. Universitas Diponegoro. Hal. 504, <https://ejournal.undip.ac.id> diakses pada 23 Agustus 2018.

¹³ A.A. Oka Mahendra. 2010. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang. Jakarta. Artikel

Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan. Dipublikasikan pada 29 Maret 2010, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id> diakses tanggal 25 Agustus 2018.

¹⁴ A.A. Oka Mahendra. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang. Loc.cit.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki. 2013. Penelitian Hukum. Op.cit.. hal. 141

Asas ini memiliki eksistensi untuk mengingat peraturan perundang-undangan yang baru merepresentasikan situasi dan kebutuhan yang sedang berlangsung. Namun sebaliknya, juga dapat dianalogikan sebagai ketidakmampuan peraturan perundang-undangan yang baru dalam memuat rangkaian ketentuan/norma yang dibutuhkan untuk menghadapi situasi yang sedang berlangsung. Jika rangkaian ketentuan/norma yang termuat pada peraturan perundang-undangan terdahulu tidak bertentangan dengan landasan filosofis peraturan perundang-undangan terkini, maka ketentuan/norma tersebut tetap berlaku melalui aturan peralihan peraturan perundang-undangan yang baru/terkini.

Menurut Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra, aturan hukum yang baru/terkini mengesampingkan aturan hukum yang lama/terdahulu. Asas *lex posterior derogat legi priori* mengutamakan penggunaan aturan hukum yang terkini, dengan memperhatikan 2 (dua) prinsip sebagai berikut :

1. Aturan hukum yang baru/terkini harus dalam suatu tingkatan yang sama atau secara hierarki lebih tinggi dari aturan hukum yang lama/terdahulu;
2. Aturan hukum baru/terkini dan lama/terdahulu mengatur aspek yang sama.

Maksud asas ini adalah untuk mencegah terjadinya dualisme aturan hukum yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan adanya asas ini, rangkaian ketentuan/norma yang mengatur pencabutan sebuah peraturan perundang-undangan pada dasarnya tidak terlalu penting. Secara yuridis, aturan lama/terdahulu yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan baru/terkini mulai berlaku.

Berdasarkan perbedaan pengaturan mengenai jangka waktu hak pakai Orang Asing di atas tanah hak milik, sebagaimana Pasal 52 Ayat (3)

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menegaskan bahwa hak pakai dengan jangka waktu di atas Tanah hak milik, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas Tanah hak milik. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, karena dalam Pasal 113 ditegaskan bahwa :

- (1) Hak Pakai dengan jangka waktu diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Dan
- (2) Hak Pakai selama dipergunakan diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan dan dimanfaatkan.

Maka apabila dikaji dengan asas preferensi hukum salah satunya adalah *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*, bahwa asas ini memiliki makna peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah. Sehingga dengan demikian Pasal 52 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 merupakan dasar hukum yang relevan diberlakukan mengenai jangka waktu kepemilikan rumah tangga bagi Orang Asing di Indonesia.

KESIMPULAN

Bahwa asas utama dalam Undang-Undang Pokok Agraria terkait dengan pembentukan Hukum Tanah Nasional adalah asas nasionalitas, bahwa asas nasionalitas hanya memberikan hak kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dalam hal pemilikan hak atas tanah, yang mana telah menutup kemungkinan Orang

Asing untuk dapat memilikinya. Asas nasionalitas dalam UUPA tidak sepenuhnya melarang asing untuk memiliki hak atas tanah, seperti dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA dan dalam penerapan pada pasal-pasal yang mengatur hak milik atas tanah, menurut Pasal 21 ayat (1), pada intinya hanya warga negara Indonesia yang memiliki hak milik. Ketentuan tersebut dipertegas pada Pasal 21 ayat (3), yang pada intinya mengatur pelepasan hak bagi warga negara asing yang karena kondisi tertentu memperoleh hak milik setelah berlakunya UUPA. Orang Asing atau badan hukum asing hanya dapat memiliki Hak Pakai, sementara bagi Hak Guna Usaha pada Pasal 30 yang pada intinya tidak dapat dimiliki asing walaupun terdapat pengecualian tertentu, sebagaimana diatur pada Pasal 55 ayat (2) UUPA. Dengan demikian, perbedaan perlakuan antara WNI dan orang asing sebagai konsekuensi dari asas nasionalitas, tidak secara kaku diterapkan. Artinya, pembentuk UUPA memiliki pandangan bahwa penguasaan asing terhadap tanah dimungkinkan dalam rangka pembangunan nasional walaupun hubungan asing dengan tanah berbeda dengan hubungan antara warga negara Indonesia dengan tanah yang memiliki hubungan sepenuhnya.

DAFTAR PUSTAKA

- A.A. Oka Mahendra. 2010. *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta. Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan. Dipublikasikan pada 29
- Ahmad Rifai. 2011. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Cetakan Kedu. Jakarta. Penerbit Sinar Grafika
- Asto Legowo, 2017, *Harmonisasi Pengaturan Pemberian Jangka Waktu Hak Pakai Bagi Warga Negara Asing*, Jurnal Arena Hukum Volume 10, Nomor 1, April 2017, ISSN: 0126-0235, e-ISSN: 2527
- Bachri, 2007, *Survey Faktor-Faktor Non Ekonomi Yang Mempengaruhi Iklim Investasi Di Sul-Sel, Kajian Ekonomi Regional Sulawesi Selatan*, Triwulan II
- Eddy Nyoman Winarta, 2017, *Hak Pakai Atas Rumah Hunian Warga Negara Asing Dalam Perkawinan Campuran Tanpa Perjanjian Kawin*, Acta Comitatus : Jurnal Hukum Kenotariata
- Ega Permatadani, 2021, *Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Ditinjau Dari Hukum Tanah Indonesia*, Jurnal Khatulistiwa Law Review,
- Hardianto Djanggih and Salle Salle, 2015, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Pandecta: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*
- I Made Oka Pariawan, *Legalitas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia*, Jurnal Hukum Program Kekhususan Hukum Pemerintahan, Fakultas Hukum Universitas Udayana
- Ida Ayu Putu Larasathi, 2020, *Hak guna Bangunan Untuk Investasi Bidang Pariwisata*, Jurnal Acta Comita
- Listyowati Sumanto, 2017, *Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berdomisili Di Indonesia*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta
- Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, PPSWN Alumni
- Shinta Agustina. 2015. *Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Semarang. Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Vol. 44 No. 4. Fakultas Hukum. Universitas Diponegoro. Hal. 504, <https://ejournal.undip.ac.id>
- Sidharta, dkk, 2005, *Menuju Harmonisasi System Hukum*

*sebagai Pilar Pengelolaan
Wilayah Pesisir Indonesia,*
Jakarta, BAPPENAS