

**PROSPEKTIF KEBIJAKAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH  
BAGI WARGANEGARA ASING DI INDONESIA<sup>1</sup>**

Widyarini Indriasti W. \*

**ABSTRACT**

*The regulation of land ownership had already existed and stipulated in the UUPA. Article 42 of UUPA regulate the land ownership stipulation for foreigners, i.e. foreigners can only have use rights and leasehold. Government Regulation No. 41 of 1996 stipulates that the use rights for foreigners may occur on State Land, Properties Land and land management rights. The regulation of land rights for foreigners in Indonesia stipulated in Government Regulation No.41 of 1996 on Live Home or Residential Ownership by Foreigners domiciled in Indonesia. Law No. 1 of 2011 on Housing and Settlement Zone, which in Article 52 stipulated that foreigners could inhabit or occupy the home by rights of leases or rights of use. Government Regulation No. 41 of 1996 intended to provide the possibility of legal certainty for foreigners to have a house or dwelling which is located in Indonesia, however, the implementation has not been able to provide a clear legal for foreign citizen in related with property investment in Indonesia, as well as the emergence of smuggling law of land by foreigners which cannot be handled due to the lack of oversight and follow-up sanctions.*

*Keywords: Land Ownership Rights, Foreign Citizens*

**ABSTRAK**

Pengaturan tentang kepemilikan hak atas tanah sudah ada dan diatur dalam UUPA. Pasal 42 UUPA mengatur ketentuan kepemilikan hak atas tanah bagi warga negara asing yaitu bahwa WNA hanya dapat memiliki hak pakai dan hak sewa. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996 mengatur bahwa Hak pakai bagi WNA dapat terjadi diatas Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan tanah hak pengelolaan. Pengaturan tentang hak atas tanah bagi warga negara asing di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dalam pasal 52 diatur bahwa orang asing dapat menghuni atau menempati rumah dengan cara hak sewa atau hak pakai. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996 bermaksud memberikan kepastian hukum bagi orang asing untuk kemungkinan pemilikan rumah tinggal atau hunian yang berkedudukan di Indonesia, namun dalam implementasinya belum dapat memberikan hukum yang jelas bagi warga negara asing terkait dengan investasi property di Indonesia, disamping juga munculnya penyelundupan-penyelundupan hukum pertanahan oleh orang asing yang belum dapat diatasi dikarenakan tidak adanya pengawasan serta tindak lanjut pemberian sanksi.

**Kata Kunci :** Kepemilikan Hak Atas Tanah, Warga Negara Asing

## PENDAHULUAN

Pengaturan mengenai tanah di Indonesia sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda. Pengaturan tanah pada zaman Belanda terutama ditujukan bagi kepentingan penjajah Belanda yaitu dengan diberlakukannya *Agrarisch Wet* tahun 1870. Setelah Indonesia merdeka, pengaturan mengenai tanah diatur dalam Undang-Undang tentang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA). UUPA yang diterbitkan dalam rangka mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sejak semula berciri populis. Sebagai undang-undang nasional pertama yang dihasilkan 15 (lima belas) tahun setelah kemerdekaan RI, ketentuan yang termuat dalam pasal-pasal UUPA merupakan perwujudan dari sila-sila Pancasila.<sup>2</sup> UUPA mengatur segala hal ikhwal tentang pertanahan. Sebagai peraturan pokok / induk, maka UUPA ditindaklanjuti dengan berbagai peraturan pelaksana. Salah satu peraturan pelaksana UUPA adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 dan 41 tahun 1996 yang merupakan peraturan pelaksana dari pasal 41 dan 42 UUPA. PP No 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai.

Pasal 42 UUPA mengatur ketentuan kepemilikan hak atas tanah bagi warga negara asing yaitu bahwa WNA hanya dapat memiliki hak pakai dan hak sewa. PP No 41 tahun 1996 mengatur bahwa Hak pakai bagi WNA dapat terjadi di atas Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan tanah hak pengelolaan. Selanjutnya diatur bahwa Hak Pakai di atas Tanah Negara diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dan dapat

diperpanjang dengan 20 tahun dan dapat diperbaharui, Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Milik jangka waktunya 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbaharui berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yang dituangkan dalam akta PPAT dan Hak Pakai wajib didaftarkan untuk diterbitkan sertifikat, (Hak Pakai di atas tanah Hak Milik pemberiannya harus dicatat dalam buku Tanah dan sertifikat hak milik yang bersangkutan). Adapun Hak Pakai atas tanah Hak pengelolaan diatur dalam PP 40 tahun 1996 dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan.

Pengaturan tentang hak atas tanah bagi warga negara asing di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah RI No.41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. PP tersebut merupakan penjabaran dari UU No 16/ tahun 1985 tentang Rumah Susun dan UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman. UU No 4 Tahun 1992 telah dicabut dan berlaku UU No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dalam pasal 52 diatur bahwa orang asing dapat menghuni atau menempati rumah dengan cara hak sewa atau hak pakai. PP No 41 tahun 1996 bermaksud memberikan kepastian hukum bagi orang asing untuk kemungkinan pemilikan rumah tinggal atau hunian yang berkedudukan di Indonesia, namun dalam implementasinya belum dapat memberikan hukum yang jelas bagi warga negara asing terkait dengan investasi property di Indonesia, disamping juga munculnya penyelundupan-penyelundupan hukum pertanahan oleh orang asing yang belum dapat diatasi dikarenakan tidak adanya pengawasan serta tindak lanjut pemberian sanksi. Pada hal lain PP No 41 tahun 1996 telah berjalan hampir 20 tahun, dan pada era globalisasi sekarang ini, maka pengaturan bagi warga negara asing yang tinggal di Indonesia perlu ditinjau kembali

---

\* Widyarini Indriasti W. adalah Dosen tetap fakultas Hukum UNTAG Semarang. E-mail: rini.widyarini@yahoo.com

1 Tulisan ini pernah disampaikan dalam Seminar Nasional Tentang: Penguasaan Tanah oleh Orang Asing Dalam Perspektif Hukum Nasional dan Hukum Adat, di Fakultas Hukum universitas Mahasaraswati, Denpasar, Bali, Tanggal 3 juni 2014, dengan perbaikan seperlunya.

2 Sumarjono, Maria, S.W., *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2002, hal. 4.

untuk dapat memberikan keseimbangan antara kepentingan negara dengan kepentingan pihak asing (orang asing) yang dapat saling menguntungkan dan memberikan kemanfaatan bagi kedua belah pihak.

### **Regulasi Penguasaan dan Kepemilikan Tanah dan Rumah Hunian Bagi Warga Negara Asing**

Regulasi tentang penguasaan dan kepemilikan tanah dan rumah hunian bagi warga negara asing adalah :

1. UU Nomor 5 Tahun 1960 mengaturnya dalam Pasal 42 yang menyatakan bahwa: 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. Penjelasan Pasal yang bersangkutan disebutkan bahwa: "... Orang-orang dan badan-badan hukum asing dapat diberi hak pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas.". Pasal 45 UU Nomor 5 Tahun 1960, yang menyebutkan bahwa: " Yang dapat menjadi pemegang hak sewa 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. Penjelasan Umum Angka Romawi II butir 5 UU Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa: Sesuai dengan azas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1, maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) hanya warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak Milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan

hak pakai yang luasnya terbatas. ...".

2. Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas tanah. Pasal 39 PP tersebut menyatakan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah: 1) WNI; 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; 3) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Pemerintah Daerah; 4) Badan-badan Sosial dan Keagamaan; 5) Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Penjelasan Pasal tersebut menegaskan bahwa: Orang asing yang berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya di Indoneis memberikan manfaat bagi pembangunan nasional]; 6.) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; 7.) Perwakilan Negara Asing dan perwakilan badan internasional.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia. PP tersebut merupakan penjabaran lebih lanjut dari UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman dan juga terkait dengan UU Nomor 5 Tahun 1960 berkaitan dengan status pemilikan Hak Pakai Atas Tanah Negara. PP tersebut mengatur secara garis besar ketentuan sebagai berikut: 1) Pada prinsipnya orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu (sebuah) rumah tempat tinggal, bisa berupa rumah yang berdiri sendiri atau satuan rumah susun (Sarusun) yang dibangun di atas tanah Hak Pakai; 2) Rumah yang berdiri sendiri dapat dibangun di atas tanah Hak pakai atas tanah Negara (HPTN) atau Hak Pakai yang berasal dari Tanah Hak Milik yang diberikan oleh Pemegang Hak Milik dengan Akta PPAT; 3) Perjanjian pemberian HP di

- atas Hak Milik wajib dicatat dalam Buku Tanah dan Sertipikat Hak Milik yang bersangkutan. Jangka waktu HP di atas HM sesuai kesepakatan dalam perjanjian, tetapi tidak boleh lebih lama dari 25 tahun. Jangka waktu HP tersebut tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbaharui untuk jangka waktu 20 tahun, atas dasar kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian yang baru, dengan catatan bahwa orang asing tersebut masih berkedudukan di Indonesia.
- 4) Bila orang asing yang memiliki rumah yang dibangun di atas Hak Pakai di atas Tanah Negara, atau berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak tidak berkedudukan lagi di Indonesia, dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
- 5) Bila dalam jangka waktu tersebut hak atas tanah belum dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat, maka terhadap rumah yang dibangun di atas Hak Pakai di atas tanah Negara (HPTN) rumah beserta tanah yang dikuasai WNA dilelang bila rumah tersebut dibangun di atas Hak Pakai atas tanah Hak Milik, maka rumah tersebut menjadi milik pemegang Hak Milik.
4. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing. Permenag/Ka. BPN ini merupakan tindak lanjut dari perintah ketentuan Pasal 7 PP Nomor 41 Tahun 1996.
  5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 1996 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing. Permenag/Ka. BPN.
  6. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
  7. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan. Pasal 49 s/d 65.
  8. Surat Edaran (SE) Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 110-2871 tertanggal 8 Oktober 1996 tentang Pelaksanaan PP Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia. Surat Edaran tersebut menegaskan:
    - a. Bahwa yang dimaksud dengan orang asing dari segi kedudukannya dapat dibagi dalam 2 (dua) golongan, yaitu: 1) orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia dibuktikan dengan Izin Tinggal Tetap; dan 2) orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap, melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia, dibuktikan dengan Izin Kunjungan atau Izin Keimigrasian lainnya berbentuk tanda yang diterakan pada Paspor atau dokumen keimigrasian lainnya yang dimiliki orang asing yang bersangkutan.
    - b. Jumlah rumah hunian yang boleh dimiliki/dibeli maksimal satu rumah saja. Untuk memastikan hal tersebut kepada orang asing yang akan membeli rumah di Indonesia hendaknya diminta untuk membuat Surat Pernyataan bahwa bersangkutan tidak memiliki rumah tinggal atau hunian di Indonesia pada waktu melakukan perbuatan hukum pembelian / penguasaan rumah hunian.

- c. Rumah Hunian yang diperbolehkan dimiliki oleh orang asing dikecualikan atau tidak termasuk dalam kategori / klasifikasi rumah sederhana atau rumah sangat sederhana.<sup>3</sup>

### **Kriteria warganegara Orang Asing di Indonesia**

Menurut Undang Undang Darurat Nomor: 9 tahun 1955 Tentang kependudukan orang asing (Tambahan Lembaran Negara Nomor: 812), maka orang asing yang diperbolehkan tinggal di Indonesia dibagi menjadi dua golongan, yakni:

1. Mereka yang mendapat “izin masuk” (*admission*) dengan memperoleh tinggal di Indonesia untuk jangka waktu tertentu; dan
2. Mereka yang diperbolehkan untuk tinggal di Indonesia dan dipandang sebagai penduduk dengan dasar menetap atau gevestigd

Pasal 3 Undang Undang Darurat Nomor: 9 tahun 1955 diatur bahwa seorang WNA boleh izin tetap tinggal di Indonesia apabila sudah tinggal di Indonesia selama 15 tahun berturut turut.

Di dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA, khususnya pada Pasal 42 tidak dijelaskan siapa orang asing, demikian pula dalam Pasal 39 PP Nomor 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Atas Tanah. Penjelasan Pasal 39 PP Nomor 40 Tahun 1996 memberikan arah bahwa yang dimaksud Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.

Selanjutnya di dalam Pasal 1 butir 2 PP Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian

---

3 Sarjita, Penguasaan Dan Pemilikan Tanah dan Hunian Rumah Oleh Orang Asing Siaran Hukum Pertanahan, Kerjasama Radio ELTIRA 102,1 FM Yogyakarta – STPN Yogyakarta, 26 Pebruari 2010.

Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia, hanya mengadopsi penjelasan sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 39 PP Nomor 40 Tahun 1996. Kemudian jika diperhatikan Penjelasan Pasal 1 butir 2 PP Nomor 41 Tahun 1997, yaitu ditambah kata “dan berkontribusi”.

Kategori orang asing yang dapat mempunyai rumah di Indonesia, dalam Surat Edaran (SE) Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.110-2871 tentang Pelaksanaan PP No 41/1996 Tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Orang Asing tertanggal 8 Oktober 1996, dijelaskan bahwa orang asing dari segi kedudukannya di Indonesia dapat dibagi dalam 2 (dua) golongan, yaitu

- a. Orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia), dan;
- b. Orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap, melainkan hanya sewaktu-waktu tinggal di Indonesia.

Pembedaan itu berkaitan dengan dokumen yang harus ditunjukkan ketika melakukan perbuatan hukum memperoleh rumah, yakni, dan

- a. Bagi orang asing menetap: Izin Tinggal Tetap, dan
- b. Bagi orang asing lainnya: Izin Kunjungan atau Izin Keimigrasian lainnya berbentuk tanda yang diterangkan pada paspor atau dokumen keimigrasian lainnya yang dimiliki orang asing yang bersangkutan.

UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI secara *'a contrario* yang disebut sebagai Warga Negara Asing (WNA) adalah yang tidak termasuk dalam kategori WNI sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 dan Pasal 5. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 7 yang menyatakan bahwa: Setiap orang asing yang bukan WNI diperlakukan sebagai orang asing. Berdasarkan PP Nomor 25 tahun 2008 tentang Persyaratan Dan Tata Cara pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

disebutkan hal-hal sebagai berikut: Pasal 1 butir 2 tentang Penduduk, yaitu WNI dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Pasal 1 butir 4: Orang Asing adalah orang bukan WNI. Sedangkan untuk Pelaporan Pendaftaran Pindah Datang Orang Asing di Wilayah NKRI, berdasarkan ketentuan Pasal 33 PP tersebut, yang memiliki Izin Tinggal Tetap harus memenuhi persyaratan: 1) Kartu keluarga; 2) KTP untuk orang asing; 3) Foto kopy Paspor dengan menunjukkan aslinya; 4) Foto kopy Kartu Izin Tinggal Tetap; 5) Menunjukkan Buku Pengawasan Orang Asing; dan 6) Surat Keterangan Catatan Kepolisian. Sedangkan untuk Orang Asing yang yang memiliki Izin Tinggal Terbatas dalam NKRI disyaratkan: 1) Surat Keterangan empat Tinggal; 2) Foto kopi Paspor; 3) Foto kopi Kartu Izin Tinggal Terbatas; dan 4) Surat keterangan Catatan Kepolisian.

#### **Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing di Indonesia.**

Warga Negara asing di Indonesia hanya dapat memiliki hak atas tanah dengan status hak pakai dan hak sewa. Hak Pakai menurut Pasal 41 UUPA adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai 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 ketentuan Undang Undang ini. Berdasarkan pasal tersebut hak pakai adalah suatu hak yang meliputi hak atas tanah bangunan dan hak atas tanah pertanian. Obyek hak pakai adalah Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan Tanah Hak Pengelolaan. Hak Pakai atas Tanah Negara terjadi berdasarkan

Keputusan Pejabat yang Berwenang berupa Keputusan Pemberian Hak dan harus didaftarkan. Hak pakai atas tanah Hak Milik terjadi berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanah HM. Pemilik Hak Pakai meliputi: 1. WNI; 2. Badan Hukum Indonesia; 3. WNA yang berkedudukan di Indonesia; 4. Badan Hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia Adapun jangka waktunya di dalam UUPA tidak ditentukan, namun diatur di Permendagri No 6/1972 selama 10 tahun, dan di PP No 40 /1996 selama 25 tahun tidak dapat diperpanjang tetapi dapat diperbaharui untuk jangka waktu 20 tahun. Jangka waktu HP dapat terbatas atau tidak terbatas selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu (mis : untuk perwakilan Negara asing). Hak Pakai menurut UUPA tidak dapat sebagai jaminan hutang, tetapi didalam UUR Susun dapat sebagai jaminan hutang dengan fiducia dalam RUU Hak Tanggungan atas tanah dapat dibebani jaminan Hak Tanggungan.

Hak sewa menurut UUPA adalah seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewa. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap kali waktu tertentu dan tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

#### **Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996.**

Peraturan Pemerintah No 41 tahun 1996 terlalu singkat dan kurang jelas (hanya 8 pasal) demikian juga Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA)/ Kepala BPN No 7/1996 dan PMNA/Kepala BPN No.8/1996, sehingga tidak dapat mengakomodasi kepentingan orang asing akan tanah di Indonesia. Hal ini pada akhirnya akan menimbulkan penyimpang

an - penyimpangan dalam praktiknya agar WNA dapat memenuhi kebutuhan usahanya yang berkaitan dengan tanah. Menurut Maria SW Soemardjono,<sup>4</sup> ada beberapa hal yang perlu penjelasan dari PP No 41/1996, sebagai berikut:

1. Pengertian “berkedudukan di Indonesia” sebagai kehadirannya memberi manfaat bagi pembangunan nasional Kriteria “keberadaan” dan “memberi manfaat” perlu penjelasan. Dalam PMNA/Kepala /Kepala BPN Nomor 78/1996 dijelaskan bahwa Orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal dan hunian di Indonesia. Tentang “keberadaan” dan “memberi manfaat” tersebut tentunya harus meliputi dipenuhinya syarat-syarat keimigrasian disamping syarat penentu lainnya. Disamping itu perlu penegasan instansi mana yang berwenang memberikan keterangan tentang leha dipenuhinya persyaratan sehingga memudahkan dalam pemberian HP nya. Menurut penulis untuk menunjang pembangunan nasional tidak hanya kepentingan ekonomi tapi juga kepentingan sosial, pendidikan, dan kebudayaan. Di bidang kepemilikan tanah dan rumah, perlu ditambah/diimbangi dengan pengaturan pengawasan yang tegas apabila terjadi penyimpangan bagi orang asing memiliki rumah di Indonesia bahkan merugikan negara Indonesia. Hal ini diperlukan kerjasama untuk melakukan pengawasan dari instansi terkait untuk secara aktif, dan saling memberi informasi. Instansi-instansi tersebut adalah Pemerintah Daerah (Kabupaten, Kota dan Propinsi), BPN, Imigrasi, dan

Dirjen Pajak. Apabila dibentuk lembaga pengawasan yang independent, maka diperlukan pertanggungjawaban yang benar dan ketat dari lembaga tersebut.

2. Pemilikan rumah bagi orang asing dibatasi pada satu buah tempat tinggal. Masalahnya instansi mana yang berwenang melakukan pengawasan terhadap hal ini., karena tanpa dukungan yang administrasi pertanahan yang handal kiranya tidak mudah melakukan pengawasannya. Disamping itu , apakah tidak perlu dipikirkan tentang pembatasan lain, misalnya apakah rumah tersebut dapat disewakan, bagaimana persyaratannya untuk dapat dijual pada pihak lain. Dalam peraturan pelaksana PMNA/Kepala BPN No7 tahun 1996 dan nomor: 8/1996 dijelaskan bahwa Pemilikan rumah dengan cara perolehan hak atas tanah untuk orang asing dapat dilakukan dengan membeli atau membangun rumah diatas tanah HPTN atau tanah HP diatas HM, membeli satuan rumah susun yang dibangun diatas HPTN, membeli atau membangun rumah diatas HP atau Hak Sewa untuk Bangunan atas dasar perjanjian tertulis dengan pemilik yang bersangkutan. Adapun klasifikasi rumah yang dapat dibangun atau dibeli dan satuan rumah susun yang dapat dibeli oleh orang asing itu adalah yang tidak termasuk klasifikasi rumah atau satuan rumah susun yang rumah sederhana atau rumah sangat sederhana. Pembatasan mengenai pemanfaatan tempat tinggal/ rumah yang dihuni oleh orang asing perlu diatur dan diperjelas apakah sebagai tempat tinggal, resort, maupun hotel, hal ini terkait dengan sistem pajaknya. Disamping juga tidak bertentangan kepentingan bangsa dan negara terkait dengan moral, budaya, dan keamanan negara. Adapun pengawasan diperlukan harmonisasi antar instansi yang saling memberi informasi secara aktif yaitu Pemda BPN, Imigrasi, Pajak.

---

4 Soemardjono, Maria, S.W, *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Kompas, Jakarta, 2008, hal. 9.

Disamping pengawasan diperlukan sanksi, dapat berupa sanksi administratif, perdata (ganti rugi), maupun Pidana . Apabila dibentuk lembaga yang independent untuk pengawasan diperlukan pertanggung jawaban yang jelas dan efektif dari lembaga tersebut. PP No 40/1996 menegaskan bahwa, hak pakai dapat terjadi diatas tanah negara, tanah Hak pengelolaan dan Tanah HM, Namun dalam PP No41/1996 tidak disebut mengenai rumah yang berdiri diatas HP yang berasal dari Hak Pengelolaan. Dapatkah WNA memiliki rumah diatas HP yang berasal dari Hak Pengelolaan.

3. Menurut penulis : Rumah diatas HP yang berasal dari Hak Pengelolaan perlu ditinjau kembali terkait dengan Sifat Hak Pengelolaan yang bersifat publik (seperti asal semula Hak Pengelolaan) apabila WNA diperbolehkan memiliki rumah diatas HP yang berasal dari H Pengelolaan maka Hak pengelolaan lebih bersifat privat.
4. Dalam PP No 41/1996 hanya mengatur tentang WNA, tidak mengatur bagi Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia yang dapat menjadi HP, apakah diperbolehkan membeli rumah atau tempat tinggal staf atau pegawainya. Menurut penulis, pengaturan tersebut sangat penting bagi kenyamanan dan kepastian hukum bagi badan hukum asing sebagai investor. Badan Hukum Asing sebagai investor lebih mendapatkan perlindungan hukum dari hukum Indonesia .Hal ini dapat menunjang pembangunan nasional apabila investasi meningkat.
5. Dalam kaitannya dengan sanksi apabila WNA tersebut tidak lagi memenuhi persyaratan dan tidak memenuhi kewajibannya kepada pihak lain. Instansi manakah yang berwenang untuk melakukan pengawasannya. Karena tanpa pengawasan yang ketat maka peraturan ini tidak efektif.

Menurut penulis Pengawasan beserta sanksinya harus diberikan melalui harmonisasi antar instansi terkait secara aktif dan transparan yaitu Pemerintah Daerah, Imigrasi, Badan Pertanahan Nasional dan Pajak.

### **Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing**

Menurut Pasal 26 ayat 2 UUPA disebutkan bahwa “ setiap jual beli, tukar menukar, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan hukum lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarga negaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah. Menurut pasal 21 Ayat 2 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.

Namun dalam Pasal 2 ayat 1 PP No 41 tahun 1996 disebutkan bahwa penguasaan tanah oleh WNA dapat dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah. Berdasarkan peraturan tersebut, dalam praktiknya perjanjian yang dilakukan oleh WNA dan pemegang hak atas tanah dengan kata sepakat seringkali timbul penyimpangan. Kesepakatan para pihak terjadi/ dilakukan asal menguntungkan para pihak, dengan tidak memperhatikan kebenaran materiil lebih mempertimbangkan kebenaran praktis.

Berdasarkan kenyataan tersebut maka kepemilikan hak atas tanah WNA dengan perjanjian pemegang hak atas tanah baik yang berstatus HM atau HGB seringkali merupakan penyelundupan hukum, sebagai contoh:

1. Perjanjian Pemilikan Tanah (PPT) dan Pemberian Kuasa.  
Dalam PPT pihak WNI mengakui bahwa tanah HM yang terdaftar atas tanahnya bukan miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunan. Selanjutnya pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah HM dan bangunan.
2. Perjanjian Opsi.  
Pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah HM dan bangunan kepada pihak WNA karena dana untuk pembelian tanah HM dan bangunan itu disediakan pihak WNA.
3. Perjanjian sewa menyewa  
Pada prinsipnya dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya beserta hak kewajiban pihak yang menyewakan (WNI) dan penyewa (WNA).
4. Kuasa untuk menjual, berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi (mengganti) dari pihak WNI (pemberi kuasa) kepada pihak WNA (penerima kuasa) untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah HM dan bangunan.
5. Hibah wasiat  
Pihak WNI menghibahkan tanah HM dan bangunan atas namanya kepada pihak WNA.
6. Surat pernyataan ahli waris.  
Istri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah HM dan bangunan terdaftar atas nama suaminya, tetapi suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah HM dan bangunan tersebut

Perjanjian tersebut diatas seolah-olah tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tidak dalam bentuk pemindahan hak secara langsung. Namun apabila isi perjanjian diperiksa

dengan seksama, semua perjanjian tersebut secara tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan HM atau HGB kepada WNA.

Bentuk lain yang terdapat dalam suatu perjanjian yang juga bermaksud memindahkan HM secara tidak langsung kepada WNA, menurut Maria SW Soemardjono<sup>5</sup> sebagai berikut:

1. Pernyataan bahwa pihak WNI memperoleh fasilitas pinjaman uang dari WNA untuk digunakan membangun usaha;
2. Pernyataan pihak WNI bahwa tanah HM adalah milik WNA;
3. Kuasa menjual, pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk menjual, melepaskan atau memindahkan tanah HM yang terdaftar atas nama WNI;
4. Kuasa roya, pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk secara khusus dan bertindak atas nama pihak WNI untuk meroya dan menyelesaikan semua kewajiban utang-piutang pihak WNI.
5. Sewa-menyewa tanah, WNI sebagai pihak menyewakan tanah memberi hak sewa kepada WNA sebagai penyewa selama jangka waktu tertentu, misalnya 25 tahun, dapat diperpanjang dan tidak dapat dibatalkan sebelum berakhirnya jangka waktu sewa
6. Perpanjangan sewa menyewa. Pada saat yang bersamaan dengan perpanjangan sewa menyewa selama 25 tahun dengan ketentuan yang sama angka 5, begitu dapat diulang kembali untuk perpanjangannya.

#### **Konstruksi Hukum Tentang Pengaturan Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing di Indonesia (Suatu Konsep Pemikiran).**

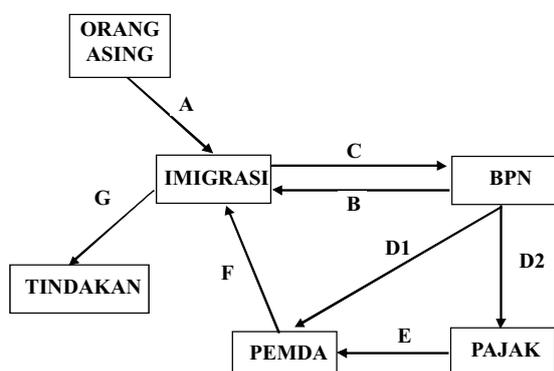
Pada dasarnya pengaturan mengenai kedudukan beserta pengawasan

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hal. 15.

orang asing di Indonesia telah diatur dalam Peraturan Undang-Undang Keimigrasian beserta peraturan pelaksanaannya yaitu UU No 6 Tahun 2011 dan Peraturan Pelaksanaannya PP No 31 Tahun 2013, namun di dalam pengaturannya belum ada pengaturan yang secara khusus berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah bagi orang asing terutama berkaitan dengan pengawasannya. Berdasarkan kenyataan tersebut maka PP No 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Orang Asing yang Berkedudukan Indonesia perlu pengaturan kembali terutama mengenai hak dan kewajiban orang asing terkait dengan kepemilikan hak atas tanah beserta pengawasannya kepemilikan hak atas tanah bagi orang asing. Disamping pengaturan yang lebih rinci sehingga dapat lebih jelas dan dapat memberikan kepastian hukum bagi para investor asing di Indonesia, juga diperlukan koordinasi aktif antar instansi sehingga menimbulkan harmonisasi pengaturan yang baik, terutama untuk pengawasan kepemilikan hak atas tanah bagi orang asing sehingga tidak menimbulkan penyelundupan hukum yang merugikan Negara. Koordinasi antar instansi tersebut meliputi Instansi Imigrasi, Badan pertanahan, Pemerintah Daerah dan Dirjen Pajak.

Bagan 1  
Tentang Pengaturan Kepemilikan Hak atas Tanah bagi Warga Negara Asing



**Keterangan Panah :**

- A. Orang Asing dengan membawa syarat-syarat untuk masuk ke wilayah Indonesia
- B. Imigrasi menyerahkan data-data WNA yang memperoleh izin tinggal tetap dan izin tinggal terbatas
- C. BPN menyerahkan data-data ke Imigrasi mengenai :
  - 1) WNA yang dapat memperoleh Hak Pakai / Hak Sewa beserta penggunaannya.
  - 2) WNA yang dapat memperoleh Rumah Susun. Apartemen beserta penggunaannya.
  - 3) WNA yang dapat memperoleh Hak atas tanah dengan perjanjian beserta penggunaannya.
- D 1 BPN menyerahkan data-data ke Pajak
  - 1) WNA yang dapat memperoleh Hak Pakai / Hak Sewa beserta penggunaannya.
  - 2) WNA yang dapat memperoleh Rumah Susun. Apartemen beserta penggunaannya.
  - 3) WNA yang dapat memperoleh Hak atas tanah dengan perjanjian beserta penggunaannya.
- D 2 BPN menyerahkan data-data ke Pemerintah Daerah
  - 1) WNA yang dapat memperoleh Hak Pakai / Hak Sewa beserta penggunaannya
  - 2) WNA yang dapat memperoleh Rumah Susun. Apartemen beserta penggunaannya
  - 3) WNA yang dapat memperoleh Hak atas tanah dengan perjanjian beserta penggunaannya
- E. Kantor Pajak menyerahkan data pajak yang harus dibayar WNA ke Pemerintah Daerah
- F. Pemerintah Daerah / Pemerintah Kabupaten / Pemerintah Kota Pemerintah Daerah sebagai pengawas WNA menyerahkan data-data Imigrasi

WNA yang menyimpang dari surat-surat izin yang diberikan oleh BPN.

G. Imigrasi mengambil tindakan pada WNA yang menyimpang dari ketentuan yang diberikan BPN.

## KESIMPULAN

Warga Negara asing di Indonesia hanya dapat memiliki hak atas tanah dengan status hak pakai dan hak sewa. Hak pakai adalah suatu hak yang meliputi hak atas tanah bangunan dan hak atas tanah pertanian. Obyek hak pakai adalah Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan Tanah Hak Pengelolaan. Hak Pakai atas Tanah Negara terjadi berdasarkan Keputusan Pejabat yang Berwenang berupa Keputusan Pemberian Hak dan harus didaftarkan. Hak pakai atas tanah Hak Milik terjadi berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanah HM.

Hak sewa adalah seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewa. Pembayaran uang sewa dapat dilakukan satu kali atau pada tiap-tiap kali waktu tertentu dan tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Hak dan kewajiban orang asing terkait dengan kepemilikan hak atas tanah perlu adanya pengawasan, disamping pengaturan yang lebih rinci sehingga dapat lebih jelas dan dapat memberikan kepastian hukum bagi para investor asing di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

Sarjita, *Penguasaan Dan Pemilikan Tanah dan Hunian Rumah Oleh Orang Asing* Siaran Hukum Pertanahan, Kerjasama Radio ELTIRA 102,1

FM Yogyakarta – STPN Yogyakarta, 26 Pebruari 2010.

Soemardjono, Maria SW, 2008, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan, Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Kompas, Jakarta.

Soemardjono, Maria SW, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005.

Soemardjono, Maria SW, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2002.

Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.

Tjondronegoro, RM dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman,

Undang-Undang No 16/ tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Keimigrasian

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Orang Asing yang Berkedudukan Indonesia.

Undang Undang Drt Nomor 9 Tahun 1955 Tentang Kependudukan Orang Asing.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2008 tentang Persyaratan Dan Tata Cara pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun  
1996 Tentang HGU, HGB dan Hak  
Pakai.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun  
2008 tentang Persyaratan Dan Tata  
Cara pendaftaran Penduduk dan  
Pencatatan Sipil