

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal, 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasca amandemen yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002 menyebutkan bahwa Ayat (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*

Agar dapat terlaksana ketentuan yang berkaitan dengan bumi, air, dan kekayaan alam dinikmati oleh setiap bangsa Indonesia, perlu adanya pelaksanaan hukum yang tercapai dan terjaminnya kepentingan hak-hak bangsa Indonesia, maka hal tersebut telah diatur dalam Undang-Undang 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Hukum Agraria (LN. TAHUN 1960 No.104) yang selanjutnya disebut (UUPA) Undang-undang ini merupakan penjabaran atau pelaksanaan dari UUD'45 Khususnya pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tersebut diundangkan / ditetapkan pada tanggal 24 September 1960 yang merupakan perubahan secara fundamental dan revolusioner yang sekaligus sebagai tonggak harapan bagi bangsa Indonesia. Hal ini merupakan bukti bahwa berakhir sudah hukum barat atau sistem hukum yang dikenal dahulu pada pemerintahan Hindia Belanda, sebab, sebelum lahir UUPA

Pada masa pemerintahan Belanda di mana hukum agraria berlaku dualisme hukum, yang sama sekali tidak memberikan kepastian hukum karena tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara Indonesia. Pada masa itu sistem hukum yang digunakan adalah sistem hukum perdata Barat dan sistem hukum adat, membentuk peraturan yang kedudukannya terpusat pada pemerintahan pusat yang dikenal dengan "*Domein Verklaring*". Ketentuan Domein dengan dibentuknya peraturan tersebut, oleh pemerintahan Belanda yang mengeksploitasi tanah di Indonesia, mendiskriminasi hak-hak rakyat dengan tanpa batas, sehingga pemerintahan Belanda bukan hanya menguasai wilayah Indonesia akan tetapi olehnya diakui bahwa wilayah Indonesia adalah miliknya, Undang-undang pokok Agraria (UUPA) merupakan peraturan yang bersifat nasional dan berasaskan pada hukum adat tentang tanah yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. dalam hukum agraria yang bersifat nasional itu diatur untuk tidak merugikan kepentingan umum atas pengelolaan, penguasaan dan karenanya pemilikan yang melampaui batas tidak diperkenankan (Pasal 7 UUPA No.5/1960), agar dapat terlaksanakan kepentingan rakyat, maka, wewenang yang bersumber pada hak menguasai maka negara mengatur mengenai setiap kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negarnya

Hak-hak tersebut memang terlihat dan terjamin akan kepastian hukum Hak-hak adalah merupakan bagian dari hak asasi manusia, hak tersebut dilindungi oleh Negara dan dijamin keberadaannya.

Menurut Satjipto Rahardjo, ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum adalah sebagai berikut.¹

1. Hak itu diletakan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai oaring yang memiliki title atas barang yang menjadi sasaran dari hak.
2. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif.
3. Hak yang ada pada seseorang mewajibkan pihak lain melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak.
4. Commision dan omission itu menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai objek dari hak.
5. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai title, yaitu sesuatu peristiwa tertentu yang menjad alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo setiap tindakan pemerintah dalam mengambil suatu keputusan administrasi harus mengacu kepada asas-asas pemerintahan dan administrasi yang baik. Asas yang dimaksud antara lain adalah asas yang menyatakan bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga masyarakat tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan kepada warga tersebut untuk mempertahankan haknya. Kesempatan itu dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Jika suatu keputusan yang ditetapkan pemerintah melanggar asas tersebut, keputusan pemerintah tersebut batal demi hukum dan harus segera dicabut.²

Dengan berlakunya Hukum Agraria, maka dalam konsideran didalam UUPA dalam ketetapannya menyebutkan bahwa mencabut berbagai peraturan

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 55

² Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994, hlm. 90.

tentang agraria yang dahulu pada masa pemerintahan Hindia Belanda pernah berlaku yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- “1. Agrarische wet” (S. 1870-55) sebagai yang termuat dalam pasal 51, wet op de ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. a. Domeinverklaring “tersebut dalam pasal 1 agrarisch besluit” (S.1870-118)
 - b. Algemene Domeinverklaring” tersebut dalam S. 1875-119a;
 - c. Domeinverklaring untuk sumatera” tersebut dalam pasal 1 dari S.1874-941;
 - d. Domeinverklaring untuk keresidenan Me-nado” tersebut dalam pasal 1 dari S. 1877-55;
 - e. Domeinverklaring untuk resindentie Zuidere Oosperafdeling van Borneo” tersebut dalam pasal 1 dari S.1888-58; Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No.29(S.1872-117) dan peraturan pelaksanaannya.”

Timbul Pertanyaan Bagaimana kedudukan hukum tentang kepemilikan hak atas tanah untuk orang asing di Indonesia?

Dalam Pasal 42 Undang-undang No.5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok-pokok Agraria di sebutkan ketentuan syarat-syarat yang dapat mempunyai hak pakai adalah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Orang asing.
- c. Badan hukum yang di dirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia”.

Dalam pasal 39 peraturan pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Yang dapat mempunyai hak pakai adalah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan hukum yang di dirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- c. Departemen, lembaga pemerintah non departemen, dan pemerintah daerah.
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial.

- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia dan Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pada prakteknya orang asing dapat memperoleh hak milik di Indonesia di sebabkan oleh orang-orang yang hanya menguntungkan pribadinya, dengan jalan kesepakatan-kesepakatan. Penanda tangan akta jual beli, Perjanjian-perjanjian pinjaman yang diberikan orang asing, padahal maksudnya untuk memiliki tanah di Indonesia, dengan jalan menggunakan Kartu Tanda Pengenal (KTP) WNI. Sedangkan terhadap pasal 26 UUPA No.5 / 1960 berlaku dan lebih bersifat umumnya lagi pelanggaran terhadap tanah dikenakan sanksi hukum. Pasal 53 UUPA No.5 / 1960. Bab III Ketentuan Pidana. memberikan batasan dan berlaku terhadap hak milik jika terjadi orang asing mempunyai hak milik.

Menurut Maria S.W. Sumardjono Merupakan bentuk penyelundupan hukum. Hal tersebut dapat dikemukakan dalam parlemen dengan pengurus REI propinsi riau dan kota batam serta dimusi panel yang diikuti perwakilan REI pusat REI propinsi riau dan kota Batam kantor pertanahan kota Batam dan pertanahan kabupaten karimun pada tanggal: 19 Agustus 2002 terungkap fakta

1. Pada kenyataannya banyak orang asing membeli ruko gudang dan sebagainya melalui "Perikatan Jual Beli" sehingga hak atas tanahnya tidak dapat didaftar.
2. Sejak tahun 1996 S/d 2002 pemilikan tanah oleh orang asing di batam yang didaftar berjumlah 27 bidang terdiri dari 5 bidang Hak Pakai yang diproses melalui perubahan hak (Dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai) dan 22 bidang melalui proses peralihan Hak Pakai. Pada umumnya kalangan pengusaha properti berpendapat bahwa PP No. 41 Tahun 1996 terlalu singkat sehingga tidak dapat mengakomodasi kepentingan orang asing akan tanah.³ Perjanjian yang merupakan penyelundupan hukum penguasa tanah oleh warga Negara asing dalam

³ Maria S.W. Sumardjono, *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2007, hlm. 13

praktek, minat orang asing untuk memiliki tanah (tanpa atau beserta bangunan) yang berstatus hak milik atau hak guna bangunan ditempuh melalui cara-cara yang sejatinya merupakan penyimpangan.⁴

Ahli hukum mengemukakan, sehingga penulis memahami kenyataan tersebut sangat memperhatikan sebab begitu mudahnya hak milik jatuh pada tangan orang asing, akibatnya sulit terhadap hak tersebut untuk didaftar karena kedua belah pihak masing-masing merahasiakan pelimpahan hak-hak tersebut terjadi, tanpa seizin dari pejabat berwenang dan hak tersebut karena tidak didaftar maka tidak mempunyai kekuatan pembuktian dan selain itu ketentuan dalam Pasal 26 UUPA, berlaku baginya

Dalam pasal 21 ayat (1) UU No.5 Tahun 1960 di sebutkan bahwa: Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Kedudukan hukum WNA dalam perjanjian semacam itu lemah karena dua alasan. PERTAMA, walaupun kedua belah pihak cakap bertindak dan mengikatkan diri dengan suka rela tetapi "causa" nya adalah palsu karena terlarang perjanjian itu mengakibatkan dilanggarnya pasal 26 ayat 2 UUPA. KEDUA, terkait dengan ketentuan bahwa perjanjian berlaku sebagai Undang-undang untuk mereka yang membuatnya (pasal 1338 KUHPerdara). Mengenai hal ini Subekti menjelaskan bahwa tidak semua perjanjian yang dibuat mempunyai kekuatan mengikat sebagai Undang-undang hanya perjanjian yang dibuat secara sah yang mengikat kedua belah pihak.⁵

⁴ *Ibid.* hlm. 14

⁵ *Ibid.* hlm. 19

Sebagai contoh lain bahwa Orang Asing yang tinggal di Indonesia dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Timur perkara Nomor.97/JT/1983 telah diputus PT. Jakarta Timur Nomor. 63/PDT/1984/P.T.DKI Jakarta Timur antara Dr. Jurgen Kuncel lawan Ny. Eugene Tilaar Maengkom.

Timbul pertanyaan dalam rangka apa orang asing dapat di izinkan kepemilikan hak atas tanah?

Dalam rangka orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan Nasional.

Dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah No.41 Tahun 1996 tentang kepemilikan rumah tempat tinggal Hunian Orang Asing disebutkan bahwa:

1. Orang asing yang berkedudukan di Indoneia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu.
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia sebagaimana yang dimaksuddalam ayat (1) adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.

Dalam pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria No.7 Tahun 1996 tentang persyaratan pemilikan rumah, tempat tinggal atau hunian oleh orang asing

Orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional dapat memiliki sebuah rumah tempat tinggal atau hunian dalam bentuk rumah dengan hak atas tanah tertentu atau satuan rumah susun yang di bangun di atas tanah hak pakai atas tanah Negara.

Peraturan Pemerintah yang terbit pada tanggal 17 Oktober 1996 itu masih menyisahkan beberapa hal yang belum jelas tercatat paling tidak 7 hal yang perlu mendapat perhatian:

Pertama, pasal 1 PP No 41 / 1996 memberikan pengertian” berkedudukan di Indonesia “sebagai”kehadirannya meberi manfaat bagi pembangunan nasional “. Kiarannya definisi ini terlampau luas dan untuk ketegasannya di perlukan kriteria yang jelas tentang “keberadaan” dan “memberi manfaat” tersebut yang tentunya harus meliputi di penuhnya syarat-syarat keimigrasian di samping syarat-syarat penentu utama tersebut, di samping itu perlu penegasan instansi mana yang berwenang memberikan keterangan

Kedua, pada hakekatnya hak pakai dapat terjadi di atas tanah Negara, tanah hak pengelolaan lingkungan dan tanah hak milik (pasal 41 PP No. 40 / 1996) tetapi dalam PP No 41 / 1996 tidak di sebut mengenai rumah yang berdiri di atas hak pakai.

Ketiga, dalam kaitannya dengan sanksi apabila Warga Negara Asing tersebut sudah tidak lagi memenuhi persyaratan dan tidak memenuhi kewajibannya untuk mengalihkannya kepada pihak lain.

Keempat, PP No 41 / 1996 hanya mengatur tentang WNA. Bagaimana badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia yang dapat menjadi pemegang hak pakai.

Kelima, sesuai dengan pengertian bahwa di antara hak atas tanah, hak milik merupakan hak terkuat dan terpenuh.

Keenam, kemungkinan pembebanan dengan hak tanggungan.

Ketujuh, pemilikan rumah tersebut di batasi pada satu buah tempat tinggal, misalnya instansi mana yang berwenang melakukan pengawasan terhadap hal itu.⁶

Semua yang penulis kemukakan berdasarkan ahli hukum tersebut di atas dapat kita pahami berbagai bentuk Peraturan pemerintah tersebut yang dibentuk sebagai yang diamanatkan oleh pasal 19 UUPA, adalah merupakan bentuk *regulasi* sebagai dasar dan sekaligus sebagai pembatasan penguasaan tanah bagi WNI dan Badan hukum, serta WNA dan badan hukum asing yang diberikan oleh pemerintah dalam batas yang bersifat sementara dan dalam rangka pembangunan di sektor ekonomi, oleh karena jika tidak ditetapkan pembatasan terhadap hal tersebut maka kemungkinan membawa bangsa Indonesia menyimpang dari asas dan tujuan dari apa yang dicita-citakan

⁶ *Ibid.* hlm. 9

(*Rechtsidee*), disadari maupun tidak demikian WNA yang mendapat penguasaan hak atas tanah di Indonesia.

Pada latar belakang masalah ini penulis, tertarik untuk membahas persoalan yang merupakan sebagai problematik yang sedang dihadapi bangsa Indonesia bersama, Ketelitian dalam bekerja (elaborasi efektif) yang sangat diperlukan dalam rangka mengatur hak-hak atas tanah yang berbatasan dengan antara seseorang dengan pihak lain, baik bidang tanah yang dimiliki secara perorangan (*Naturlijk Person*), dan secara bersama atau badan hukum (*Recht Person*). Didasari pada pemikiran tersebut, maka masalah yang ingin dibahas adalah: “TINJAUAN YURIDIS TENTANG KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH UNTUK ORANG ASING DI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR.5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (LN TAHUN 1960 No.104)”

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian-uraian dan pernyataan-pernyataan yang telah dikemukakan sebelumnya dapat diidentifikasi beberapa hal sebagai masalah penelitian yaitu :

1. Bagaimana kedudukan hukum bagi WNA dalam kepemilikan hak atas tanah?
2. Apakah jenis hak atas tanah yang dapat diperoleh WNA?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Apabila bertitik tolak dari berbagai permasalahan yang dikemukakan sebelumnya dapat disebutkan bahwa tujuan penelitian ini adalah untuk :

- a. Meneliti Bagaimana kedudukan hukum bagi WNA dalam kepemilikan hak atas tanah?.
- b. Meneliti Apakah jenis hak atas tanah yang dapat diperoleh WNA?.

2. Manfaat Penelitian

Apabila bertitik tolak dari berbagai permasalahan yang dikemukakan sebelumnya, penelitian ini diharapkan akan menghasilkan 2 (dua) macam manfaat yang bersifat :

- a. Teoritis, dan
- b. Praktis.

Dari segi teoritis, penelitian ini diharapkan menghasilkan karya ilmiah yang dapat dipergunakan untuk pengembangan studi Hukum Administrasi Negara dan secara khusus berkaitan dengan Hukum Agraria. Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan karya ilmiah yang dapat dipakai sebagai masukan bagi DPR untuk mengubah dan menyempurnakan UU Nomor 5 Tahun 1960 atau yang disebut juga dengan Undang-undang Pokok-pokok Agraria (UUPA) khususnya mengenai kepemilikan hak atas tanah bagi orang Asing di Indonesia.