
PEMILIKAN RUMAH TEMPAT TINGGAL OLEH ORANG ASING YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA

Gede Irwan Agustian¹
Simon Nahak²
I Ketut Widia³
Universitas Warmadewa
gedeirwan@yahoo.com

Abstrak

Pemerintah telah mengeluarkan aturan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia menimbulkan konflik norma terhadap peraturan yang telah ada. Adanya konflik norma tersebut dapat diteliti dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dan asas-asas penyelesaian konflik, sehingga akan diketahui sejauh mana wewenang pemerintah, peraturan yang akan digunakan, dan apa konsekuensi hukum terhadap ketentuan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Kewenangan pemerintah dalam hal ini merupakan kewenangan atribusi, penyelesaian konflik diselesaikan dengan asas hukum *lex specialis derogate lex generalis*, dan konsekuensi hukumnya dalam satu tahun wajib melepaskan haknya.

Kata kunci: kewenangan pemerintah, rumah tempat tinggal, orang asing

Abstract

*The government has issued home ownership rules for foreigners domiciled in Indonesia and raising conflicting norms against existing regulations. This conflict of norms can be examined by using normative legal research methods and principles of conflict resolution, so they will know the extent of the authority of government, the rules that will be used, and what the legal consequences of the provision of ownership dwelling house by foreigners domiciled in Indonesia. The authority of the government in this case is the authority of attribution, conflict resolution can be solved with the legal principle of *lex specialis, derogate lex generalis*, and the legal consequences in one year shall waive its right.*

Keywords: *government authority, dwelling house, foreigner.*

PENDAHULUAN

Ketersediaan tanah yang sangat terbatas dan kebutuhan tanah yang sangat tinggi perlu diatur agar tidak menimbulkan masalah dikemudian hari, dapat memberikan kepastian hukum, keadilan, dan bermanfaat bagi semua orang dan juga bagi orang asing yang berinvestasi di Indonesia. Untuk itu pengaturan tentang tanah perlu diatur. Pengaturan tentang tanah telah disempurnakan semenjak diundangkannya/disahkannya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (lebih lanjut disebut UUPA), merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah perkembangan agraria/pertanahan di Indonesia¹, dari yang sebelumnya berlaku dualisme hukum tanah yaitu untuk hak-hak barat dan hak-hak adat. UUPA lahir dari turunan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Negara dalam hal ini Pemerintah diberikan kewenangan untuk berhak menga-

¹ I Made Suwitra, 2010, *Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan atas Tanah Adat di Bali*, Logos Publishing, Hal. 1.

tur peruntukan dan penggunaan tanah termasuk didalamnya pengaturan terhadap perbuatan-perbuatan hukum sebagai hubungan-hubungan hukum antara orang-orang ataupun badan hukum dengan tanah dan kemudian diatur lebih lanjut dalam UUPA dan peraturan perundangan lainnya.

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

*“Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain”.*²

UUPA mengatur penetapan hak atas tanah baik bagi orang Indonesia maupun orang asing. Orang Indonesia Indonesia dapat diberikan berbagai hak atas tanah berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai, namun bagi orang asing hanya dapat diberikan Hak Pakai.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut AP. Parlindungan mengatakan bahwa: *“UUPA mempertegas bahwa kita telah menutup pintu terhadap kepemilikan yang terbuka, artinya hanya warga Negara Indonesia saja tanpa diskriminasi antara sesama warga Negara Indonesia dan jenis kelamin sama mempunyai hak untuk mempunyai sesuatu hak atas tanah (Pasal 9 UUPA)”.*³

sehingga dalam hal pemilikan tanah dengan Hak Milik hanya dapat dipunyai oleh orang Indonesia dan UUPA telah menutup kemungkinan bagi orang asing untuk mempunyai Hak Milik atas tanah di Indonesia. Pelaksanaan asas Nasionalitas dalam UUPA di samping secara normatif ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) seperti di atas, juga implisit tersirat dalam ketentuan Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA, yang juga mengatur dampak atau konsekuensi hukum akibat orang asing yang memperoleh hak tanah yang bukan dengan Hak Pakai.

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini (Pasal 41 UUPA).

Peraturan pemberian Hak Pakai bagi orang asing dalam kaitan penetapan pemberian rumah tempat tinggal atau hunian adalah UUPA, UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman, UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah

²Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, hal. 90

³A.P Perlindungan, 1984, *Serba Serbi Hukum Agraria*, Bandung, hal. 44.

Susun, PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, PP No. 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia.

Dalam hal ini terdapat aturan yang mengatur jangka waktu pemberian Hak Pakai yang berbeda, pada norma pelaksanaannya yakni antara PP No. 40 Tahun 1996 dengan PP Nomor 103 Tahun 2015, Pasal 45 PP No. 40 Tahun 1996:

1. Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
2. Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.
3. Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu sebagaimana dalam ayat (1) diberikan kepada:
 - a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
 - b. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan Internasional;
 - c. Badan keagamaan dan badan sosial.

Sedangkan Pasal 6 PP No. 103 Tahun 2015 menyatakan:

1. Rumah tinggal yang diberikan di atas tanah Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a angka 1, diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.
2. Hak Pakai sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.
3. Dalam hal jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, Hak Pakai dapat diperbaharui untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.

Adapun rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian dalam hal ini sebagai berikut bagaimana kewenangan pemerintah, bagaimana terhadap perbedaan pemberian jangka waktu dan bagaimana terhadap ketentuan tentang pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia?.

Berdasarkan uraian di atas menunjukkan adanya konflik norma atau adanya dissinkronisasi dasar hukum yang dipergunakan untuk mengatur pemberian jangka waktu Hak Pakai, dan dalam hal ini juga penulis ingin lebih memahami bagaimana kewenangan Pemerintah dalam hal tersebut di atas, serta konsekuensi hukumnya.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, dapat dikualifikasikan sebagai penelitian hukum normatif, karena penelitian ini beranjak dari adanya konflik dalam norma yaitu antara PP No. 40 Tahun 1996 dengan PP No. 103 Tahun 2015.

Pendekatan Masalah

Di dalam pendekatan masalah ini, yakni menggunakan pendekatan undang-

undang (*statute approach*),⁴ yaitu dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan hukum tanah, yakni dilakukan untuk meneliti peraturan perundang-undangan, khususnya UUPA, PP No. 40 Tahun 1996, dan PP No. 103 Tahun 2015.

Metode Pengumpulan

Metode yang diterapkan dalam pengumpulan bahan hukum adalah dengan cara mengumpulkan dan menginventarisasi bahan hukum primer yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, yang selanjutnya diklasifikasikan menurut kelompoknya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Terhadap bahan hukum sekunder dan tersier dikumpulkan dengan menggunakan telaahan kepustakaan (*studi document*).

Pengolahan Dan Analisis

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.⁵ Analisis bahan hukum adalah bagaimana memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penelitian. Dasar dari penggunaan analisis secara normatif, dikarenakan bahan-bahan hukum dalam penelitian ini mengarah pada kajian-kajian yang bersifat teoritis dalam bentuk asas-asas hukum, konsep-konsep hukum, serta kaidah-kaidah hukum.

Terhadap kewenangan pemerintah dianalisis dengan teori kewenangan, yaitu wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut Wewenang yang diperoleh secara "atribusi", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Terhadap norma hukum mengenai jangka waktu yang bertentangan dianalisis dengan teori keadilan yaitu kata "adil" mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya, dan asas-asas penyelesaian konflik (asas preferensi), yaitu:

1. Lex superior derogate legi inferiori yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
2. Lex specialis derogate legi generali yaitu peraturan khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan.
3. Lex posteri derogate legi priori yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.⁶

Dan serta terhadap konsekuensi hukum di analisis dengan teori kepastian hukum, yaitu adanya aturan itu dan pelaksanaannya aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia

Kewenangan Negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah, yang ditentukan dalam UUPA tentang kewenangan mengurus bidang pertanahan berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menentukan bahwa

⁴Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 93

⁵Soerjono Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, hal. 137.

⁶Sudikno Mertokusumo, 2001, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, hal. 85.

“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal ini dapat diartikan bahwa Negara mempunyai kewenangan untuk menguasai tanah di wilayahnya atau mempunyai kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur. Makna “dikuasai Negara” merupakan dasar bagi konsep hak penguasaan Negara.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia kata “menguasai” berarti kedudukan berkuasa atas sesuatu atau memegang kekuasaan atas sesuatu.⁷ Kekuasaan berasal dari kata “kuasa” yang berarti wewenang (untuk melakukan perbuatan-perbuatan).⁸ Mengacu pada ketentuan konstitusi di atas, ini berarti hak menguasai Negara adalah meliputi semua tanah tanpa terkecuali. Dengan demikian rumusan sebagaimana tertera dalam Pasal 33 ayat (3) dapat berarti bahwa Negara memegang kekuasaan atas sumber-sumber daya agraria.

Untuk itu lahirlah UUPA merupakan penyatuan hukum tanah dari hukum tanah barat dan hukum tanah berdasarkan hukum adat. UUPA mengatur bermacam-macam hak atas tanah. Untuk orang asing diatur pada Pasal 9, Pasal 16, Pasal 19, Pasal 41, Pasal 42, dan Pasal 43 UUPA, Pasal 9 ayat (1) UUPA, dan hanya dapat diberikan Hak Pakai. Hak Pakai juga dapat diberikan bagi orang Indonesia tetapi pada umumnya diberikan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Guna Usaha. Untuk dapat diberlakukan undang-undang tersebut, perlu ditindaklanjuti dengan peraturan perundangan yang lebih rendah sehingga ada petunjuk lebih lanjut sebagai dasar pelaksanaan teknis di kantor pertanahan.

Pemerintah telah mengeluarkan PP No. 40 Tahun 1996 yang lahir atas dasar bahwa pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah perlu lebih diarahkan bagi semakin terjaminnya tertib di bidang hukum pertanahan, administrasi pertanahan, penggunaan tanah, ataupun pemiliharaan tanah dan lingkungan hidup, sehingga adanya kepastian hukum di bidang pertanahan pada umumnya dapat terwujud. Aturan yang mengkhususkan tentang pemberian hak bagi orang asing dalam 9, Pasal 16, Pasal 19, Pasal 41, Pasal 42, dan Pasal 43 PP No. 40 Tahun 1996, demikian pula dapat diberikan Hak Pakai..

Bahwa dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 42 UUPA, dan untuk lebih memberikan kepastian hukum pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Maka diterbitkanlah PP No. 103 Tahun 2015 sebagai pengganti PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia yang terdiri dari 13 Pasal yang lebih menekankan pada jenis rumah yang dapat diperoleh, perubahan jangka waktu, dan pewarisan haknya, dan besaran nilai jual beli rumah tersebut. yakni:

Untuk melaksanakan Pasal 11 PP No. 103 Tahun 2015, maka diterbitkan 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. Inti dari aturan ini adalah daftar harga minimal pembelian rumah tunggal berbeda tiap-tiap provinsi dari yang seharga Rp. 1 milyar sampai dengan Rp. 10 milyar dan untuk rumah susun dari seharga Rp. 750 juta sampai dengan Rp. 5 milyar, contoh untuk daerah Bali ditetapkan harga rumah tunggal minimal seharga Rp. 3 milyar dan rumah susun minimal seharga Rp. 2 milyar.

⁷Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1994, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

⁸Michael R. Purba, 2009, *Kamus Hukum Internasional&Indonesia*, Widyatamma, Jakarta, hal. 242

Secara teknis permohonan hak bagi orang asing selain mengacu pada Pasal 11 PMATR/KBPN 29 Tahun 2016, juga mengacu pada Keputusan Menteri Agraria Nomor 16 Tahun 1997 tentang Perubahan Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pakai, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan khususnya pada kelompok pelayanan pemeliharaan data pendaftaran tanah, jenis pelayanan Hak Pakai perorangan WNA, dan serta peraturan perundangan lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, kewenangan yang diperoleh pemerintah dalam hal ini BPN saat ini diganti dengan KATR/BPN sangat tepat sebagai kewenangan atribusi, yaitu kewenangan mengatur pemilikan rumah tempat tinggal karena pemberian wewenang pemerintah karena ketentuan dan peraturan perundang-undangan. Indroharto mengemukakan, bahwa:

*“Wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain”.*⁹

Jangka Waktu Hak Pakai Untuk Orang Asing

Menurut Supartha Djelantik, terkait dengan reforma agraria di bidang pertanahan, ada 3 (tiga) isu menarik untuk dibahas, yaitu:

1. hukum adat sebagai hukum asli Indonesia yang menjadi dasar system hukum pertanahan nasional,
2. UU Agraria (pertanahan) sesuai dengan semangat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 memuat 2 (dua) hal yaitu:
 - a. politik agraria, dan
 - b. kaidah hukum agrarian, dan
3. pemilikan rumah tempat tinggal (tanah) oleh orang asing, yang tinggal menetap di Indonesia, yaitu:
 - a. sebagai investor, yang diberi Hak Pakai sampai 80 tahun dan dapat diwariskan, dan
 - b. akibat perkawinan campuran (WNI kawin dengan WNA) yang diberi hak atas tanah sama dengan WNI sepanjang bukan harta bersama.¹⁰

Pemberian Hak Pakai tersebut di atas disertai dengan jangka waktu 80 (delapan puluh) tahun, sesuai dengan PP No. 103 Tahun 2015 dan bertentangan dengan PP No. 40 Tahun 1996 yang memberikan jangka waktu Hak Pakai selama 70 (tujuh puluh) tahun. Berdasarkan Pasal 45 PP No. 40 Tahun 1996, menetapkan:

⁹Indroharto, *Op. Cit.*, hal. 90

¹⁰I Gusti Ngurah Supartha Djelantik, 2016, *Pembangunan Hukum Agraria dan Perspektif Globalisasi* (Jurnal Hukum Prasada Vol. 3), Program Studi Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Warmadewa, Hal. 25-26.

1. Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.
2. Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.
3. Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan kepada:
 - a. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
 - b. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan Internasional; Badan keagamaan dan badan sosial.

dan berdasarkan Pasal 6 PP No. 103 Tahun 2015, menentukan:

1. Rumah tunggal yang diberikan di atas tanah Hak Pakai sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 huruf a angka 1, diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.
2. Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.
3. Dalam hal jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, Hak Pakai dapat diperbaharui untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.

Terdapat perbedaan jangka waktu yaitu pada PP No. 40 Tahun 1996 secara keseluruhan diberi jangka waktu 70 (tujuh puluh) tahun dan sesuai dengan PP No. 103 Tahun 2015 secara keseluruhan diberi jangka waktu 80 (delapan puluh) tahun. Secara keberlakuan PP No. 40 Tahun 1996 berlaku bagi orang Indonesia dan orang asing, sedangkan PP No. 103 Tahun 2015 berlaku hanya bagi orang asing. Ditinjau dari teori keadilan dan penyelesaian konflik norma, ada ketidakadilan mengenai jangka waktu Hak Pakai bagi orang Indonesia dibandingkan dengan orang asing, karena menurut Aristoteles dalam Darji Darmodiharjo, menyatakan bahwa:

*“Kata “adil” mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya. Dalam hal ini ditunjukkan bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga dapat dikatakan “tidak adil”, karena semua hal yang didasarkan pada hukum dapat dianggap sebagai adil”.*¹¹

Demikian juga menurut Soerjono Soekanto:

*“Keadilan adalah merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai, guna memperoleh kesebandingan di dalam masyarakat, di samping itu juga untuk kepastian hukum. Masalah keadilan (kesebandingan) merupakan masalah yang rumit, persoalan mana dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia”.*¹²

Selanjutnya Jhon Rawls dalam I Nyoman Putu Budiarta menyatakan:

¹¹Darji Darmodiharjo, 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 156

¹²Soerjono Soekanto, 1980, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, hal. 169

“Adalah tidak adil mengobarkan hak dari satu atau beberapa orang hanya demi keuntungan ekonomis yang lebih besar bagi masyarakat secara keseluruhan. Sikap ini justru bertentangan dengan keadilan sebagai fairness yang menuntut prinsip kebebasan yang sama sebagai basis yang melandasi pengaturan kesejahteraan sosial. Oleh karenanya pertimbangan ekonomis tidak boleh bertentangan dengan prinsip kebebasan dan hak yang sama bagi semua orang. Dengan kata lain, keputusan sosial yang mempunyai akibat bagi semua anggota masyarakat harus dibuat atas dasar hak (right based weight) dari pada atas dasar manfaat (good based weight). Hanya dengan keadilan sebagai fairness dinikmati semua orang.”¹³

Berdasarkan hal-hal tersebut penulis merasakan adanya hal yang tidak seadil-ing perlakuan terhadap orang Indonesia dengan orang asing, dalam hal ini semestinya orang Indonesia jangka waktunya lebih banyak mengingat konsep menguasai Negara dan asas Nasionalitas seperti tersebut di atas. Menurut penulis teori keadilan semestinya diterapkan dalam pembentukan peraturan baru, merevisi, maupun dalam mengganti peraturan yang telah ada.

Ditinjau dari asas penyelesaiannya konflik norma, dapat diselesaikan melalui asas penyelesaian konflik yaitu *lex specialis derogate legi generali* yaitu peraturan khusus akan mengesampingkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan, yaitu berpedoman pada PP No. 103 Tahun 2015.

Konsekuensi Hukum Terhadap Pelanggaran Ketentuan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia

Konsekuensi hukum atau akibat hukum dalam pengertain yang lebih menyeluruh, menurut Fully Handayani dalam Ni Made Iripiana Prahandari menyatakan:

“Akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum. Ada tiga jenis akibat hukum, yaitu:

1. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, lenyapnya suatu keadaan hukum tertentu. Misalnya, Usia 21 tahun melahirkan suatu keadaan hukum baru dari tidak cakap bertindak menjadi cakap bertindak atau orang dewasa yang dibawah pengampuan, melenyapkan kecakapan dalam tindakan hukum.
2. Akibat hukum berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu. Misalnya, sejak kreditur dan debitur melakukan akad kredit, maka melahirkan hubungan hukum baru, yaitu utang piutang atau sejak pembeli melunasi harga suatu barang dan penjual menyerahkan barang tersebut, maka berubahlah atau lenyaplah hubungan hukum jual beli diantara mereka.
3. Akibat hukum berupa sanksi, yang tidak dikehendaki oleh subjek hukum. Sanksi dari suatu akibat hukum berdasarkan pada lapangan hukum, dibedakan menjadi:
 - a. Sanksi Hukum di bidang hukum publik seperti yang diatur dalam Pasal 10 KUHP, berupa Hukuman Pokok dan Hukuman Tambahan.
 - b. Sanksi hukum di bidang hukum privat yang terdiri atas:
 - Melakukan Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatigedaad*) seperti yang diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata, adalah suatu perbuatan

¹³I Nyoman Putu Budiarta, 2016, *Hukum Outsourcing (Konsep Alih Daya, Bentuk Perlindungan, dan Kepastian Hukum)*, Setara Press, Malang, hal. 24.

seseorang yang mengakibatkan kerugian terhadap yg sebelumnya tidak diperjanjikan sehingga ia diwajibkan mengganti kerugian.

- Melakukan Wanprestasi seperti diatur dalam Pasal 1366 KUHPerdata, yaitu akibat kelalaian seseorang tidak melaksanakan kewajibannya tepat pada waktunya, atau tidak dilakukan secara layak sesuai perjanjian, sehingga ia dapat dituntut memenuhi kewajibannya bersama keuntungan yg dapat diperoleh atas lewatnya batas waktu”.¹⁴

Konsekuensi hukum berupa lahiriah, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu adalah semenjak haknya dimohon baik secara langsung dengan akta pelepasan dan akta peralihan hak, maka lahiriah hubungan hukum baru yaitu terjadinya pemindahan hak atau sejak orang asing itu menandatangani akta pelepasan dan akta peralihan hak, maka saat itu juga pihak yang mendapatkan hak tersebut atau orang asing menjadi pemilik sah.

Kemudian akibat hukum berupa sanksi, yang tidak dikehendaki oleh subjek hukum yaitu dalam hal hukum publik berdasarkan Pasal 10 KUHP untuk pidana tambahan yaitu berupa pencabutan hak-hak tertentu, dan hal ini sesuai dengan UUPA, PP No. 40 Tahun 1996, dan PP No. 103 Tahun 2015.

Berasarkan UUPA, sanksi hukum yang diatur pada Pasal 52, yaitu:

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-
2. Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26 ayat (1), 46, 47, 48, 49 ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
3. Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Konsekuensi hukum berdasarkan PP No. 40 Tahun 1996 diantaranya tercantum pada Pasal 55 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996:

Hak Pakai hapus karena :

- a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
- b. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karena:
 1. tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 51 dan Pasal 52; atau
 2. Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Pakai antara pemegang Hak Pakai dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan; atau
 3. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- d. dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961;
- e. ditelantarkan;

¹⁴Fully Handayani, 2013, "Pengertian Pokok Dalam Sistem Hukum", dalam Prahandari, Ni Made Iripiana, 2014, *Pengusahaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia Oleh Warga Negara Asing Dengan Akta Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus)*, Tesis, Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan, Universitas Udayana, http://www.pps.unud.ac.id/thesis/pdf_thesis/unud, diakses tanggal 20-12-2016, Hal. 118.

- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan Pasal 40 ayat (2)

Pasal 56 PP No. 40 Tahun 1996:

1. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 mengakibatkan tanahnya menjadi tanah Negara.
2. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.
3. Hapusnya Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 mengakibatkan tanahnya kembali dalam penguasaan pemegang Hak Milik.

Pasal 57 PP No. 40 Tahun 1996:

1. Apabila Hak Pakai atas tanah Negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui, maka bekas pemegang Hak Pakai wajib membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerahkan tanahnya kepada Negara dalam keadaan kosong selambat-lambatnya dalam waktu satu tahun sejak hapusnya Hak Pakai.
2. Dalam hal bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) masih diperlukan, kepada bekas pemegang hak diberikan ganti rugi.
3. Pembongkaran bangunan dan benda-benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.
4. Jika bekas pemegang Hak Pakai lalai dalam memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dibongkar oleh Pemerintah atas biaya bekas pemegang Hak Pakai.

Pasal 58 PP No. 40 Tahun 1996:

“Apabila Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan atau atas tanah Hak Milik hapus sebagaimana dimaksud Pasal 56, bekas pemegang Hak Pakai wajib menyerahkan tanahnya kepada pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik dan memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik”.

Berdasarkan PP No. 103 Tahun 2015, konsekuensi hukum atau akibat hukum yang dapat timbul apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang telah diberikan Hak Pakai diantaranya:

Pasal 10 PP No. 103 Tahun 2015:

1. Apabila Orang Asing atau ahli waris yang merupakan Orang Asing yang memiliki rumah yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atau berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah tidak lagi berkedudukan di Indonesia, dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
2. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hak atas rumah dan tanahnya tersebut belum dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat:
 - a. rumah di lelang oleh Negara, dalam hal dibangun di atas tanah Hak Pakai atas tanah Negara;

- b. rumah menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, dalam hal rumah tersebut dibangun di atas tanah berdasarkan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 angka 1 huruf b.
4. Hasil lelang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a menjadi hak dari bekas pemegang hak.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai Orang Asing atau ahli waris yang merupakan orang asing yang tidak lagi berkedudukan di Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur dengan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keimigrasian.

Uraian tersebut di atas masih belum secara pasti menunjukkan adanya sanksi yang tegas yang diatur pada peraturan/norma yang ada, namun berdasarkan UU-PA telah ditetapkan sanksi pidana namun dalam aturan pelaksanaannya tidak diatur secara tegas. Menurut Kelsen dalam Peter Mahmud Marzuki menyatakan:

*“Hukum adalah sebuah system norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau das sollen, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang liberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dengan hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaannya aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum”.*¹⁵

Kepastian hukum sangat penting bagi orang asing dan pemerintah dalam pengambilan keputusan. Adanya aturan yang tidak secara tegas mengaturnya tentunya akan terjadi keragu-raguan dan mungkin terjadi penyeludupan hukum. Begitu juga kepastian hukum dalam hal setelah hak itu diperoleh tentunya juga semestinya dibarengi dengan pengawasannya. Pengawasan sangat penting, karena dengan pengawasan apakah hak yang telah diperoleh oleh orang asing itu sudah dilaksanakan atau tidak. Pengawasan ini juga telah ditegaskan kembali pada Putusan Mahkamah Agung Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, dalam putusan menimbang nomor angka 9, dinyatakan bahwa “dikuasai Negara mengadung pengertian (1) pemilikan (2) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan dan (3) penyelenggaraan kegiatan usaha dilakukan sendiri oleh Pemerintah”. ``

SIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, dapatlah ditarik kesimpulan yang mendasar pada ketiga pokok permasalahan, sebagai berikut:

1. Bahwa kewenangan pemerintah dalam menetapkan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia adalah merupakan kewenangan atribusi, atas dasar pengaturannya berdasarkan UUPA, PP No. 40 Tahun 1996, PP No. 103 Tahun 2015.
2. Penetapan pemberian jangka 70 tahun berdasarkan PP No. 40 Tahun 1996 dan selama 80 tahun berdasarkan PP No. 103 Tahun 2015, dapat diselesaikan dengan asas penyelesaian konflik (asas preferensi) yaitu *lex*

¹⁵Peter Mahmud Marzuki, 2008, *pengantar ilmu hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal. 158.

- specialis derogate legi generali karena PP No. 103 Tahun 2015 mengkhususkan pemberian Hak Pakai bagi orang asing sedangkan PP No. 40 Tahun 1996 mengatur pemberian Hak Pakai dan hak lainnya bagi orang Indonesia dan orang asing
3. Konsekuensi hukum bagi orang asing yang tidak lagi berkedudukan di Indonesia, dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dan apabila dalam jangka waktu 1 (satu) tahun hak atas rumah dan tanahnya tersebut belum dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat, dengan ketentuan:
 - a. rumah di lelang oleh Negara, dalam hal dibangun di atas tanah Hak Pakai atas tanah Negara,
 - b. rumah menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, dalam hal rumah tersebut dibangun di atas tanah berdasarkan perjanjian.
 4. Hasil lelang sebagaimana dimaksud tetap menjadi hak dari bekas pemegang hak, dan serta sanksi pidana maupun perdata belum ditemukan aturan hukumnya secara tegas, hanya sedikit dituangkan pada Pasal 52 UUPA, yaitu hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan, dan denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar besarnya kepada reviewer dan semua pihak yang telah membantu dalam pembuatan artikel ini baik dalam bentuk kritik ataupun masukan yang membangun untuk perbaikan artikel ini agar menjadi lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiarta, I Nyoman Putu, 2016, *Hukum Outsourcing (Konsep Alih Daya, Bentuk Perindungan, dan Kepastian Hukum)*, Setara Press, Malang.
- Darmodiharjo, Darji, 2006, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Djelantik, I Gusti Ngurah Supartha, 2016, *Pembangunan Hukum Agraria dan Perspektif Gobalisasi (Jurnal Hukum Prasada Vol. 3)*, Program Studi Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Warmadewa.
- <http://kbbi.kata.web.id/>, diakses pada tanggal 22-11-2016.
- Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Pustaka Harapan, Jakarta.
- Jurnal Hukum Prasada Vo. 3 *Pembangunan Hukum Agraria dan Perspektif Gobalisasi*, Program Studi Magister (S-2) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Warmadewa.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- _____, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2001, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta.
- Perlington, AP., 1984, *Serba Serbi Hukum Agraria*, Percetakan Offset Alumni Kotak Pos 272, Bandung
- Purba, Michael R., 2009, *Kamus Hukum Internasional & Indonesia*, Widyatamma, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1980, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. CV. Rajawali, Jakarta.
- _____, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. CV. Rajawali, Jakarta.

-
- Suwitra, I Made, 2010, *Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan atas Tanah Adat di Bali*, Logos Publishing.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Pemukiman.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia.
- Putusan Perkara (MK) Nomor 001-021-022/PPU-I/2003
- 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.
- Prahandari, Ni Made Iripiana, 2014, *Pengusahaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia Oleh Warga Negara Asing Dengan Akta Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus)*, Tesis, Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan, Universitas Udayana
- Tim Penyusun Kamus-Pusat dan Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1994 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta.