BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia, sebagai negara dengan kekayaan alam yang melimpah, potensi pasar yang besar, dan beragam peluang investasi, telah menjadi destinasi yang menarik bagi investor asing, terutama dalam bidang properti, pertanian dan wisata. Namun, ditengah peluang yang menggiurkan tersebut, terdapat peraturan yang ketat mengenai kepemilikan tanah dan bangunan bagi Warga Negara Asing (WNA).

Tanah air Indonesia merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa bagi segenap bangsa Indonesia. Tanah merupakan modal dalam pembangunan suatu bangsa dan dapat dimanfaatkan untuk kesejarahteraan dan kemakmuran bagi Warga Negara Indonesia selanjutnya disebut dengan (WNI). Tanah sebagai sumber daya alam yang dapat diusahakan, dimanfaatkan dan digunakan untuk sebaik-baiknya guna kesejahteraan bangsa Indonesia. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengartikan tanah sebagai bagian terluar dari bumi yang dikenal dengan permukaan bumi, hal ini diatur melalui Pasal 4 Ayat (1) UUPA, yaitu:

> "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum."

Pasal di atas dengan jelas mengatur bahwa yang dimaksud dengan tanah dalam hukum agraria adalah permukaan bumi dan yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.[1]

Merujuk pada konsep Hak Menguasai Negara atas tanah, maka negara kemudian berwenang memberikan tanah yang dikuasainya kepada seseorang atau badan hukum baik sendiri maupun bersama-sama. Hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara kepada seseorang atau badan hukum ini diatur dalam Pasal 16 UUPA antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 UUPA.

Salah satu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA ialah hak milik. Pengertian hak milik sendiri dijelaskan dalam Pasal 20 Ayat (1) UUPA yaitu: "Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6." Pengertian Hak Milik atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA menunjukkan bahwa Hak Milik merupakan hak atas tanah yang memberikan wewenang lebih kepada subjeknya apabila dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya.

Pasal 21 UUPA mengatur mengenai subjek yang dapat memiliki Hak Milik atas tanah. Secara garis besar, ketentuan ini menegaskan bahwa Hak Milik hanya

---

[1] Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 10

dapat dimiliki oleh perseorangan yang berstatus Warga Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam ayat (1), serta oleh badan-badan hukum tertentu yang ditunjuk oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam ayat (2). Ketentuan dalam pasal tersebut mengatur bahwa perseorangan yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah adalah WNI dan Badan Hukum tertentu. Hal ini berarti bahwa orang asing tidak dapat mempunyai Hak Milik atas tanah di Indonesia. Ayat (4) kemudian melengkapi kualifikasi mengenai perseorangan yang tidak dapat mempunyai Hak Milik atas tanah yaitu termasuk seseorang yang di samping kewarganegaraan Indonesia juga mempunyai kewarganegaraan asing.

Selanjutnya dalam Pasal 26 Ayat (2) UUPA memuat ketentuan bahwa segala usaha yang dimaksudkan untuk secara langsung atau tidak langsung memindahkan Hak Milik kepada WNA adalah batal demi hukum. Ketentuan dalam Pasal 21 Ayat (3) dan Pasal 26 Ayat (2) UUPA ini berakibat pada hapusnya Hak Milik sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 27 UUPA. Ketentuan-ketentuan dalam UUPA di atas dengan tegas melarang adanya pemindahan dan penguasaan tanah hak milik kepada WNA.

Penguasaan tanah yang berstatus hak milik oleh WNA di Indonesia pada kenyataannya masih terjadi. Salah satu kasus nyata terjadi di Kabupaten Simeulue, Aceh**.** Dalam kasus ini, sejumlah WNA terindikasi memperoleh penguasaan tanah secara ilegal melalui perantara WNI yang bersedia menjual tanah atas nama mereka. Imbalan berupa uang tunai dan fasilitas mewah seperti mobil diberikan kepada para WNI yang bersedia menjadi '*nominee*'. Setelah proses administrasi jual beli selesai, WNA tersebut mengelola tanah tersebut untuk kepentingan bisnis pariwisata.

Praktik ini menimbulkan kekhawatiran masyarakat lokal dan diduga menjadi modus yang marak dilakukan WNA untuk menghindari batasan hukum kepemilikan tanah di Indonesia.[2]

Selanjutnya kasus yang mencuat terjadi di Bali, sebagaimana disorot dalam rapat Komisi II DPR RI bersama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam rapat tersebut, sejumlah legislator menyoroti praktik kepemilikan tanah oleh WNA yang dinilai telah melanggar ketentuan perundang-undangan. Modus yang dilakukan antara lain dengan menggunakan perjanjian *nominee*, yaitu tanah secara formal atas nama warga negara Indonesia, tetapi pada hakikatnya dimiliki dan dikuasai oleh WNA. Tanah-tanah tersebut umumnya dimanfaatkan untuk kepentingan bisnis pariwisata, seperti pembangunan vila dan *resort* mewah. Fenomena ini dikhawatirkan mengancam kedaulatan bangsa atas tanah di daerah destinasi wisata unggulan serta memicu kesenjangan sosial dengan masyarakat lokal.[3]

Permasalahan penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing melalui penggunaan *nominee* juga tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 321 K/Pdt/2017. Perkara tersebut berkaitan dengan tanah seluas 27.850 m² yang terletak di Desa Antap, Kecamatan Selemadeg, Kabupaten Tabanan, Bali. Para pihak dalam perkara merupakan Warga Negara Asing yang melakukan investasi untuk pembelian tanah, namun karena orang asing tidak diperkenankan menjadi pemilik hak atas tanah, tanah tersebut kemudian didaftarkan atas nama Warga Negara

---

[2] Diberitakan Oleh Harian Rakyat Aceh, *Menggiurkan Jadi Agen Tanah Untuk Kepentingan WNA,* pada 2 desember 2022, https://harianrakyataceh.com/2022/12/02/menggiurkan-jadi-agen-tanah-untuk-kepentingan-wna/, diakses Senin, 19 Mei 2025.

[3] Diberitakan Oleh E-Media DPR, *Legislator Soroti Kepemilikan Tanah Oleh Orang Asing di Bali,* pada 8 Mei 2024, https://emedia.dpr.go.id/2024/05/08/legislator-soroti-kepemilikan-tanah-oleh-orang-asing-di-bali/, diakses Jum'at, 27 Juni 2025

Indonesia sebagai *nominee*. Tanah tersebut tercatat dalam Sertifikat Hak Milik Nomor 46/Desa Antap atas nama Turut Tergugat sebagai *nominee*.

Perkara tersebut menunjukkan adanya persoalan hukum ketika kepentingan ekonomi WNA dalam memperoleh dan menguasai tanah berhadapan dengan pembatasan kepemilikan hak atas tanah berdasarkan hukum agraria Indonesia. Dalam proses peradilan, Pengadilan Tinggi Denpasar menyatakan kepemilikan atas nama *nominee* terhadap tanah sengketa batal dan memerintahkan agar tanah tersebut dilelang, sedangkan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi menolak permohonan kasasi Pemohon Kasasi dan mempertahankan putusan *judex facti*.

Pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 321 K/Pdt/2017 menjadi penting untuk dikaji karena memperlihatkan bahwa praktik penguasaan tanah oleh WNA melalui mekanisme *nominee* tidak hanya menimbulkan persoalan administratif pertanahan, tetapi juga dapat berkembang menjadi sengketa perdata yang berkaitan dengan keabsahan hubungan hukum, hak para pihak, dan akibat hukum dari penguasaan tanah tersebut. Mahkamah Agung menegaskan bahwa tindakan Pemohon Kasasi yang tidak memberikan hak kepada pihak lain sesuai dengan kesepakatan merupakan perbuatan melawan hukum dan menyatakan putusan *judex facti* tidak bertentangan dengan hukum maupun undang-undang.

Dengan demikian, Putusan Mahkamah Agung Nomor 321 K/Pdt/2017 menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan hukum mengenai pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA dengan praktik penguasaan tanah melalui *nominee*. Kondisi tersebut menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut guna mengetahui bagaimana sebenarnya status kepemilikan dan penguasaan tanah serta bangunan

oleh WNA menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia dan bagaimana akibat hukum yang timbul ketika praktik tersebut menjadi objek sengketa di pengadilan.

Kasus lainnya terjadi di Kota Sabang, Aceh. Dalam kasus ini, sejumlah WNA diduga memperoleh penguasaan tanah secara ilegal dengan memanfaatkan perantara WNI yang bersedia meminjamkan namanya dalam sertifikat tanah. Modus yang umum dilakukan adalah melalui perjanjian *nominee*, yakni tanah secara formal terdaftar atas nama WNI, tetapi sejatinya dikendalikan oleh WNA. Imbalan berupa uang tunai atau fasilitas tertentu diberikan kepada WNI yang bersedia menjadi '*nominee'*. Setelah proses administratif rampung, WNA tersebut mengelola tanah tersebut untuk kepentingan usaha pariwisata tanpa melalui skema Penanaman Modal Asing (PMA) yang sah. Praktik ini memicu kekhawatiran masyarakat lokal dan menjadi sorotan pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN), karena selain melanggar ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), juga berpotensi mengurangi peluang masyarakat lokal untuk memiliki dan mengelola tanah di daerahnya sendiri. Fenomena ini diduga telah berlangsung cukup lama dan menjadi modus yang marak digunakan WNA untuk menghindari batasan hukum kepemilikan tanah di Indonesia.[4]

Terhadap kemungkinan bagi WNA dan badan-badan hukum asing untuk dapat menguasai tanah seperti para warga negara Indonesia dan badan-badan hukum Indonesia tidak akan sepenuhnya dapat dibenarkan, karena selain akan

[4] Diberitakan Oleh Popularitas.com, *Penguasaan Tanah Oleh WNA Marak di Sabang,* pada 14 April 2021, https://popularitas.com/berita/penguasaan-tanah-oleh-wna-marak-di-sabang/, diakses Jum'at, 27 Juni 2025

bertentangan dengan asas kebangsaan Hukum Tanah Nasional Indonesia, juga akan mempersulit dalam memberikan perlindungan bagi kepentingan nasional, yang pada kenyataannya sekarang ini dan waktu yang akan datang, masih belum cukup kuat dalam menghadapi kekuatan asing. Penguasaan tanah oleh orang dan badan-badan hukum asing masih tetap perlu dibatasi untuk keperluan-keperluan yang bermanfaat bagi kepentingan nasional, dengan hak-hak yang terbatas jangka waktunya.

Penelitian yang mendalam tentang kedudukan hak atas tanah bagi warga ngera asing di Indonesia dari perspektif hukum menjadi sangat penting. Penelitian ini akan memberikan pemahaman yang lebih jelas tentang kerangka hukum yang mengatur kepemilikan tanah, mengidenfikasikan tantangan dalam implementasi regulasi, dan merumuskan rekomendasi untuk penyempurnaan aturan yang lebih efektif dan adil bagi semua pihak yang terlibat. Meskipun regulasi yang berlaku di Indonesia telah dengan tegas membatasi kepemilikan tanah oleh WNA, dalam praktiknya masih terdapat berbagai celah hukum dan pelanggaran yang terjadi di lapangan. Salah satu masalah utama adalah maraknya penggunaan *nominee* atau perantara WNI yang memungkinkan WNA secara tidak langsung menguasai tanah hak milik, yang secara hukum seharusnya tidak diperbolehkan. Fenomena ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara norma hukum dengan kenyataan praktik di masyarakat, yang dapat menimbulkan berbagai permasalahan hukum, sosial, dan ekonomi.

Masalah lain yang juga muncul adalah lemahnya pengawasan serta kurang optimalnya penegakan hukum terhadap praktik-praktik ilegal tersebut. Selain itu,

masih terdapat ketidakjelasan atau multitafsir dalam beberapa ketentuan hukum, yang membuka peluang untuk dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu guna mengakali regulasi. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa tanah sebagai aset strategis bangsa bisa secara tidak sah dikuasai oleh pihak asing, yang pada akhirnya dapat mengancam kedaulatan ekonomi nasional.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, penulis merasa perlu untuk mengkaji dan menuangkan permasalahan ini ke dalam proposal skripsi dengan judul **"Status Kepemilikan Hak Atas Tanah dan Bangunan Oleh Warga Negara Asing di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 321 K/Pdt/2017)".**

B. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan kepemilikan hak-hak atas tanah dan bangunan bagi Warga Negara Asing menurut Undang-Undang Pokok Agraria?
2. Bagaimana status dan akibat hukum kepemilikan atau penguasaan tanah dan bangunan oleh Warga Negara Asing berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 321 K/Pdt/2017?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah di uraikan di atas, maka yang menjadi tujuan dilakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan kepemilikan hak-hak atas tanah dan bangunan bagi Warga Negara Asing menurut Undang-Undang Pokok Agraria.

2. Untuk menganalisis status dan akibat hukum kepemilikan atau penguasaan tanah dan bangunan oleh Warga Negara Asing berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 321 K/Pdt/2017.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dari dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana sebagai bahan bacaan untuk menambah ilmu pengetahuan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, khususnya dalam bidang Hukum Agraria dan Hukum Pertanahan. Penelitian ini juga memberikan kontribusi akademik dalam memahami kedudukan serta batasan kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing di Indonesia.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar dan rujukan bagi berbagai pihak, terutama aparat penegak hukum, lembaga pertanahan, dan pembuat kebijakan, dalam melakukan pengawasan dan pencegahan terhadap praktik kepemilikan tanah dan bangunan ilegal oleh Warga Negara Asing. Selain itu, penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi masyarakat agar memahami batasan hukum terkait kepemilikan tanah oleh pihak asing sehingga tidak terlibat dalam perbuatan melanggar hukum.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini difokuskan pada ketentuan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

Pokok Agraria (UUPA) beserta peraturan pelaksananya yang berkaitan dengan kepemilikan dan penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA). Penelitian ini juga mengkaji bentuk-bentuk penguasaan tanah oleh WNA yang bertentangan dengan hukum, termasuk praktik penggunaan *nominee* atau perantara Warga Negara Indonesia (WNI). Analisis penelitian dibatasi pada tiga kasus penguasaan tanah oleh WNA, yaitu di Kabupaten Simeulue, Bali, dan Kota Sabang.

Ruang lingkup penelitian ini difokuskan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah dan bangunan oleh Warga Negara Asing (WNA). Penelitian juga membahas praktik penguasaan tanah oleh WNA yang bertentangan dengan hukum, termasuk penggunaan *nominee* atau perantara Warga Negara Indonesia (WNI), serta menganalisis status dan akibat hukum kepemilikan atau penguasaan tanah dan bangunan berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 321 K/Pdt/2017. Analisis dibatasi pada kasus penguasaan tanah oleh WNA di Kabupaten Simeulue, Bali, dan Kota Sabang**.**

F. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelusuran yang penulis lakukan, terdapat penelitian-penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan dan cocok dengan penelitian yang sedang penulis teliti. Hal ini dilakukan penulis untuk menguji beberapa penelitian terdahulu yang hampir sama dengan penelitian sebelumnya, yaitu: keaslian penelitian penulis serta menjadikan

penelitian penulis sebagai bahan bandingan dengan penelitian–penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, penulis menemukan:

1. Penelitian oleh Mira Novana Ardani, berjudul "Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing di Indonesia",[5] hasil penelitian menjelaskan bahwa pengaturan kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing di Indonesia sudah sangat jelas. Mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dalam Pasal 33 ayat (3), kemudian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, serta dalam Peraturan Pelaksananya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia pun sudah diatur mengenai pengaturan kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing di Indonesia. Selain itu, aturan-aturan tersebut juga sangat berkaitan dengan aturan yang terdapat dalam keimigrasian, dan aturan yang terdapat dalam Dinas Ketenagakerjaan. Ada aturan-aturan lainnya yang terkait, seperti aturan yang mengatur mengenai perumahan, serta aturan mengenai Badan Hukum, khususnya Perseroan Terbatas.

   Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis karena memiliki fokus kajian yang sama, yaitu tentang kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia**.** Keduanya sama-sama menyoroti keterkaitan antara regulasi agraria dengan keberadaan WNA di wilayah Indonesia. Sedangkan perbedaannya, penelitian

[5] Mira Novana Ardani, "Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing di Indonesia", *Jurnal Law Reform*, Volume 13, Nomor 2, 2017, hlm. 204-215.

Mira Novana Ardani pada dasarnya berfokus untuk menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia telah menyediakan perangkat peraturan yang lengkap dan komprehensif dalam mengatur kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia, sementara penelitian penulis tidak hanya menyoroti aspek regulatif, tetapi juga memfokuskan diri pada status legal kepemilikan dalam praktik**,** masalah-masalah hukum yang muncul, serta rekomendasi untuk perbaikan kebijakan**.**

2. Penelitian oleh Agung Torang Sitohang, dkk, berjudul "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing di Indonesia (Studi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Medan)",[6] hasil penelitian menjelaskan bahwa kepemilikan tanah bagi warga negara asing di Indonesia umumnya terbatas dan diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Mereka dapat memperoleh hak pakai atas tanah, namun kepemilikan hak milik terbatas pada bentuk investasi asing tertentu. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan nasional dan mencegah investasi asing atau akumulasi tanah oleh pihak asing.

   Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis memiliki kesamaan dalam objek kajian, yaitu membahas kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia, khususnya dalam konteks pembatasan hukum nasional terhadap kepemilikan tersebut. Sedangkan perbedaannya adalah penelitian Agung Torang Sitohang dkk, memberikan kontribusi penting dari sisi praktik administrasi pertanahan dan pelaksanaan

[6] Agung Torang Sitohang, dkk, "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing di Indonesia (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Medan)", *Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Politik*, Vol.2, No.1, Januari 2024, hlm. 256-264.

regulasi di tingkat daerah, khususnya melalui studi kasus di Medan. Sementara itu, penelitian penulis memperluas perspektif dengan mengkaji status hukum secara konseptual dan menyeluruh, yang melibatkan baik aspek pertanahan maupun bangunan, serta kedudukan hukum WNA secara individual.

3. Penelitian oleh Rokilah dan Mia Mukaromah, berjudul "Pemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing",[7] hasil penelitian menjelaskan untuk warga negara asing tidak terbuka kemungkinan untuk mendapatkan hak atas tanah dalam hukum sistem hukum pertanahan, kecuali hak pakai. Demikian untuk Badan Hukum Asing, akan tetapi jika warga negara asing dalam hal ini investor asing dapat memiliki tanah di Indonesia melalui perusahaan nasional dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) berdasarkan sistem hukum Indonesia. Untuk tempat tinggal, dapat menyewa rumah milik orang Indonesia atau jika ingin membangun rumah sendiri dapat menggunakan tanah dengan Hak Sewa ataupun Hak Pakai. Badan-badan hukum, baik yang bermodal asing sepenuhnya ataupun berupa usaha patungan dengan modal Indonesia, yang berbentuk badan hukum Indonesia dimungkinkan menggunakan tanah untuk usahanya dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, sedangkan yang berupa usaha patungan dengan Hak Guna Usaha (Keppres Nomor 34 Tahun 1992). Keppres Nomor 34 Tahun 1992 menegaskan bahwa badan hukum asing yang beroperasi di Indonesia melalui perusahaan berbadan hukum Indonesia (PMA) dapat memperoleh hak atas tanah berupa HGU, HGB, dan Hak Pakai, dengan

[7] Rokilah dan Mia Mukaromah, "Pemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 2. Desember 2018, hlm.137-150.

ketentuan sesuai Undang-Undang Pokok Agraria. Hal ini memberikan dasar legal bagi investor asing untuk menggunakan tanah dalam rangka pelaksanaan usahanya, namun tetap dalam koridor hukum nasional dan tunduk pada fungsi sosial tanah.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis terutama dalam substansi hukum dan batasan kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia. Sedangkan perbedaannya, penelitian Rokilah dan Mia Mukaromah memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan peta hukum normatif mengenai pemilikan tanah oleh WNA dan badan hukum asing, terutama dalam konteks investasi dan perizinan. Penelitian penulis melengkapi aspek tersebut dengan memberikan kajian lebih mendalam dan spesifik mengenai status hukum kepemilikan tanah sekaligus bangunan oleh WNA yang tinggal di Indonesia, baik untuk tujuan tempat tinggal pribadi maupun sebagai bagian dari kegiatan ekonomi.

4. Penelitian oleh Aghna Rahmatika dan Ana silviana, berjudul "Perspektif Hukum Kepemilikan Properti Oleh Warga Negara Asing di Indonesia"[8], hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia hanya dapat membeli properti dengan status hak pakai karena hak milik seutuhnya hanya dapat diperoleh oleh warga negara Indonesia sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan terkait lainnya.

[8] Aghna Rahmatika dan Ana silviana, "Perspektif Hukum Kepemilikan Properti Oleh Warga Negara Asing di Indonesia", *Unes Law Review,* Vol. 6, No. 4, Juni 2024, hlm. 22-30.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas mengenai keterbatasan kepemilikan properti oleh Warga Negara Asing (WNA). Sedangkan perbedaannya, penelitian Aghna Rahmatika dan Ana Silviana menggunakan istilah "properti" secara umum, yang mencakup tanah dan bangunan tanpa membedakan secara terperinci keduanya. Sementara penelitian penulis, terdapat pembedaan dan pendalaman antara tanah sebagai objek hak agraria dan bangunan sebagai bagian dari kepemilikan fisik di atas tanah.

5. Penelitian oleh Maria Ulva, berjudul "Pola Warga Negara Asing dalam Penguasaan Tanah Di Kabupaten Simeulue (Studi Kasus di Kecamatan Teupah Barat dan Teupah Tengah)",[9] hasil penelitian menemukan bahwa pola penguasaan tanah oleh WNA di Kabupaten Simeulue dengan cara a) menikahi warga lokal, b) Kerjasama dengan orang Indonesia, c) Melalui hubungan saudara. Pengaruh menjual tanah ke pihak asing tentu sangat merugikan kedaulan NKRI yang dimana pemerintah dan masyarakat dikatakan tidak berdaulat serta telah menghianati peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan serta terjadinya ketidakadilan badan hukum undang-undang terhadap sebagian masyarakat, jika WNA menguasai tanah warga lokal di Simeulue kemungkinan mereka akan menguasai seluru kabupaten Simeulue dan masyarakat lokal akan diisolir dari pulau tersebut.

[9] Maria Ulva, "Pola Warga Negara Asing dalam Penguasaan Tanah Di Kabupaten Simeulue (Studi Kasus di Kecamatan Teupah Barat dan Teupah Tengah)", *Skripsi,* UIN Ar-Raniry, Banda Aceh, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, 2019.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis memiliki kesamaan dalam hal tujuan perlindungan hukum agraria nasional terhadap penguasaan tanah oleh pihak asing. Sementara perbedaannya adalah, penelitian Maria Ulva memberikan perspektif penting dari sisi realitas sosial dan potensi pelanggaran hukum dalam praktik penguasaan tanah oleh WNA di daerah strategis seperti Simeulue. Sementara itu, penelitian penulis memberikan kerangka hukum yang normatif dan sistematis untuk menjelaskan batasan dan status legal kepemilikan tanah dan bangunan oleh WNA yang tinggal di Indonesia.

6. Penelitian oleh Nurlaila, berjudul "Kepemilikan Tanah Hak Milik Yang Dikuasai Bersama Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) Yang Diperoleh Berdasarkan Warisan di Provinsi Aceh",[10] hasil penelitian menyebutkan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa orang asing yang sudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa

[10] Nurlaila, "Kepemilikan Tanah Hak Milik Yang Dikuasai Bersama Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang Diperoleh Berdasarkan Warisan di Provinsi Aceh", *Syiah Kuala Law Journal,* Vol. 2 No. 2, Agustus 2018, hlm. 258-275.

hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Namun dalam kenyataannya hak-hak milik tersebut ada yang belum dilepas oleh WNA.

Adapun persamaan antara penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama mengkaji keterbatasan hak atas tanah bagi WNA di Indonesia. Sedangkan perbedaannya adalah, penelitian Nurlaila memberikan kontribusi penting dalam memperlihatkan aspek warisan dan perkawinan campuran sebagai celah yang menyebabkan WNA dapat memperoleh hak milik atas tanah, meskipun secara normatif dilarang. Penelitian penulis lebih menyoroti batasan legal formal yang diberlakukan terhadap WNA**.**

G. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum tentang Hak Atas Tanah dan Bangunan di Indonesia

a) Pengertian Tanah

Kata "Tanah" dalam bahasa Indonesia memiliki arti yang sangat luas, Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan beberapa pengertian mengenai tanah, antara lain "permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, keadaan bumi di suatu tempat, permukaan bumi yang diberi batas, daratan, permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa, dan bahan-bahan dari bumi" [11].

Tanah dalam kajian agraria adalah bagian terluar dari bumi atau yang biasa disebut permukaan bumi. Kemudian tanah yang termasuk dalam ruang lingkup hukum agraria ini tidak mengatur keseluruhan aspek pada tanah itu sendiri,

[11] Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Edisi V*, Jakarta: Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2020.

melainkan hanya mengatur tanah dalam aspek yuridisnya saja yang pada dasarnya ialah hak. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA mengatur bahwa:

> "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum."

Berdasarkan pasal di atas, maka dapat kita simpulkan bahwa tanah dalam ruang lingkup hukum agrarianya ialah permukaan bumi dan hak atas tanah adalah hak yang dapat diberikan kepada seseorang atau badan hukum atas sebagian permukaan bumi yang diberi batasan dengan ukuran panjang dan lebar.

Supriadi berpendapat bahwa makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat diatasnya.[12] Lebih lanjut Boedi Harsono menjelaskan, Dalam Hukum Tanah negara-negara yang menggunakan apa yang disebut "*Azas Accessie*" atau "Asas perlekatan", bangunan dan tanaman yang ada di atas dan merupakan satu kesatuan dengan tanah, merupakan "bagian" dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki,

[12] Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm. 3

kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571).[13]

Umumnya pemilik tanah juga berhak atas bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah. Tetapi dalam hukum tanah nasional kita menggunakan asas pemisahan horizontal (dalam bahasa Belanda disebut *horizontale scheiding*) yang merupakan asas serapan dari hukum adat. Menurut asas ini bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah. Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.

b) Pengertian Bangunan

Literatur hukum maupun teknik memaknai bangunan sebagai konsep yang luas dan berkembang mengikuti kebutuhan masyarakat serta dinamika perkembangan hukum. Secara umum, bangunan diartikan sebagai hasil pekerjaan konstruksi yang berdiri di atas tanah atau di dalam tanah, yang digunakan untuk menunjang berbagai aktivitas manusia.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, bangunan gedung didefinisikan sebagai:

> "Wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus."

Tinjauan hukum agraria menunjukkan bahwa meskipun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 tidak secara eksplisit mendefinisikan bangunan, tetapi dalam Pasal 4 ayat (2) ditegaskan bahwa:

---

[13] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2019, hlm. 20.

> "Hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, juga tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu."

Sistem hukum agraria Indonesia, bangunan dianggap sebagai *accessie* (bagian yang melekat pada tanah), yang mengacu pada asas dalam Pasal 571 jo. Pasal 574 KUHPerdata, yang menyatakan bahwa:

> "Segala sesuatu yang tertanam atau dibangun pada suatu bidang tanah, dianggap sebagai bagian dari tanah itu.″

Konsekuensi asas ini, dalam hukum agraria, adalah ketika terjadi peralihan hak atas tanah, maka bangunan yang melekat pada tanah itu ikut beralih kepada pemilik tanah yang baru, kecuali diperjanjikan lain. Asas ini sering menjadi dasar pertimbangan dalam penyelesaian sengketa kepemilikan atas tanah beserta bangunan yang ada di atasnya.

Lebih jauh lagi, bangunan juga memiliki dimensi hukum administratif. Dalam praktiknya, untuk mendirikan bangunan di Indonesia diperlukan izin resmi yang dikenal sebagai IMB (Izin Mendirikan Bangunan), yang saat ini telah bertransformasi menjadi Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) sejak terbitnya UU Cipta Kerja. Hal ini menegaskan bahwa bangunan tidak hanya soal fisik dan hukum keperdataan, tetapi juga terikat oleh norma-norma administrasi publik.

c) Asas-Asas Hukum Tanah Nasional

Asas Hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.[14] Setiap peraturan hukum yang lahir pasti didasari dengan asas.

[14] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2021, hlm. 45.

Sama halnya dengan peraturan lainnya, pasal-pasal dalam UUPA tentunya juga berdiri di atas asas-asas hukum sebagai jiwanya.

Literatur mutakhir mengenai hukum agraria Indonesia mengidentifikasi sejumlah asas fundamental yang membentuk kerangka normatif Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Beberapa kajian kontemporer merumuskan tujuh prinsip utama yang melandasi UUPA, yaitu asas nasionalitas subjek hak atas tanah, asas fungsi sosial hak atas tanah, asas pemerataan dan keadilan, asas penggunaan tanah yang selaras dengan kelestarian lingkungan hidup, asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam pemanfaatan tanah, asas pemisahan horizontal antara tanah dan bangunan, serta asas hubungan publik antara negara dan tanah sebagai dasar penguasaan negara.[15]

Kajian agraria dan kebijakan pertanahan yang lebih baru menguraikan bahwa UUPA juga memuat spektrum asas yang lebih luas. Literatur terbaru mencatat kurang lebih sebelas asas pokok, antara lain asas kenasionalan, asas penguasaan negara pada tingkatan tertinggi terhadap bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam, asas pengutamaan kepentingan nasional di atas kepentingan perseorangan, asas fungsi sosial pada seluruh hak atas tanah, asas pembatasan kepemilikan hak milik hanya bagi warga negara Indonesia, asas persamaan bagi seluruh warga negara, asas kewajiban pengusahaan tanah pertanian secara aktif oleh pemiliknya, asas penataan penggunaan tanah secara terencana, asas kesatuan

[15] Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Cet. 3, Jakarta: Kompas, 2019, hlm. 45-52.

hukum, asas jaminan kepastian dan perlindungan hukum, serta asas pemisahan horizontal dalam sistem pertanahan nasional.

Asas hanya WNI yang mempunyai hak milik atas tanah merupakan asas yang mendasari larangan pengasingan tanah dalam hukum tanah nasional. Asas ini dapat ditemukan dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA, yaitu: "Hanya WNI mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2." Asas ini juga ditemukan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA, yaitu: "Hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik." Prinsip ini menegaskan bahwa hanya WNI yang berkedudukan sebagai subjek Hak Milik. Orang yang berkewarganegaraan Indonesia di samping juga berkewarganegaraan asing tidak dapat mempunyai tanah Hak Milik. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak dapat mempunyai tanah yang berstatus Hak Milik, melainkan hanya dapat menguasai tanah yang berstatus Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan dengan jangka waktu yang terbatas. Hak Milik tidak dapat dimiliki oleh orang asing dan pemindahan Hak Milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum.

d) Ruang Lingkup Hak Atas Tanah dan Bangunan

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan badan hukum." Hak atas permukaan bumi, yang disebut hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara

atas tanah. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perseorangan, baik WNI atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan hukum privat atau badan hukum publik.[16]

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Kata "menggunakan" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan. Kata "mengambil manfaat" mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan. Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk. Pertama, hak-hak atas tanah yang bersifat primer. Kedua, hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya. Dalam UUPA terdapat beberapa hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak milik atas tanah, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

Selain hak primer atas tanah di atas, terdapat pula hak atas tanah yang bersifat sekunder. Pengertian hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak-hak atas tanah yang bersifat sementara. Dikatakan bersifat sementara, karena hak-

[16] Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2019, hlm. 48

hak tersebut dinikmati dalam waktu yang terbatas, lagi pula hak-hak itu dimiliki oleh orang lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 53 UUPA yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara, yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.

Hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah Negara, Hak Pakai atas tanah Negara. Sedangkan hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.[17]

Hak guna bangunan diatur dalam Pasal 35 UUPA. Hak Guna Bangunan yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Sedangkan Pasal 21 PP No. 40 tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

---

[17] Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenada Media, 2017, hlm. 125.

Subjek Hak Guna Bangunan adalah orang yang dapat memiliki Hak Guna Bangunan yang diatur dalam Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 PP No. 40 Tahun 1996. Yang dapat memiliki (subjek) Hak Guna Bangunan, adalah:[18]

1. Warga Negara Indonesia
2. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Guna Bangunan dapat beralih dengan cara pewarisan, yang harus dibuktikan dengan adanya surat wasiat atau surat keterangan sebagai ahli waris yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, surat keterangan kematian pemegang Hak Guna Bangunan yang diatur oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli warisnya, dan sertifikat Hak Guna Bangunan yang bersangkutan.

2. Kedudukan Hukum Warga Negara Asing dalam Kepemilikan Tanah dan Bangunan

a) Pengertian Warga Negara Asing

Warga Negara Asing merupakan seseorang yang tinggal dan menetap di sebuah negara tertentu namun bukan berasal dari negara tersebut juga tidak secara resmi terdaftar sebagai warga negara, yang memiliki tujuan yang beragam, misalnya dalam rangka menempuh pendidikan, bisnis maupun hal lainnya.[19] Meskipun status seseorang tersebut adalah warga negara asing di Indonesia, seseorang tersebut tetap memiliki hak dan juga kewajiban terhadap negara yang di tinggalinya. Warga negara asing, berdasarkan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang

[18] *Ibid*

[19] Ni Nyoman, "Penyalahgunaan Visa Kunjungan Oleh Warga Negara Asing Di Indonesia", http://ebook.warganegara.ac.id/33744/5/BAB%20II%20fix.com, diakses Pada Senin, 19 Mei 2025.

Dasar 1945 menyatakan “Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia”.

Berikut hak dan juga kewajiban yang dimiliki oleh WNA selama tinggal di Indonesia:

a. Berhak atas segala perlindungan terhadap hak-hak asasinya termasuk hak perlindungan atas diri maupun harta benda yang dimiliki WNA tersebut, selama dalam proses yang resmi.
b. Berkewajiban untuk tunduk serta mematuhi segala ketentuan perundangan yang berlaku di negara Indonesia.
c. Tidak berhak untuk ikut serta dalam sebuah organisasi politik maupun instansi pemerintah.

Indonesia menganut prinsip *lex patriae*, di mana seseorang tunduk pada hukum negara tempat ia berasal. Namun, selama berada di wilayah Indonesia, WNA wajib mematuhi hukum nasional Indonesia. Kedudukan hukum mereka diatur dan dibatasi untuk menjamin agar keberadaan WNA tidak mengganggu kepentingan warga negara dan tidak menimbulkan dampak negatif terhadap stabilitas nasional.

b) Pembatasan Kepemilikan Tanah dan Bangunan oleh WNA di Indonesia

Pasal 16 jo. Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) secara tegas diatur bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Pasal 21 ayat (1) menyebutkan: "Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik."

Sementara itu, dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA dinyatakan jika seorang WNA memperoleh hak milik (misalnya melalui pewarisan), maka dalam waktu satu tahun wajib melepaskan hak tersebut kepada pihak yang memenuhi syarat. Apabila tidak dilepaskan, hak milik itu akan hapus karena hukum, tanahnya jatuh kepada negara.

Meskipun tidak dapat memiliki hak milik, UUPA tetap membuka peluang bagi WNA untuk memanfaatkan tanah di Indonesia melalui hak-hak tertentu, yaitu:

1. Hak Pakai (Pasal 41 UUPA)
   WNA dapat memperoleh hak pakai atas tanah milik negara maupun tanah hak milik berdasarkan perjanjian, untuk jangka waktu tertentu. Hal ini ditegaskan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, khususnya Pasal 39-42.
2. Hak Sewa (Pasal 44 UUPA)
   WNA juga diperbolehkan untuk menyewa tanah, yakni memanfaatkan tanah milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sebagai sewa. Ini tidak memberikan kepemilikan, melainkan hanya pemanfaatan.

Adapun bangunan, secara hukum, bangunan dianggap melekat pada tanah *(asas accessie)* sesuai Pasal 571 dan Pasal 574 KUHPerdata. Namun karena WNA tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik, maka kepemilikan bangunan pun secara prinsip mengikuti batasan tersebut.

Praktik modern memungkinkan WNA dapat memiliki satuan rumah susun (apartemen/*condominium*) dengan sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS), namun dengan catatan bangunan tersebut berdiri di atas tanah dengan Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan.[20] Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang merupakan turunan dari UU Cipta Kerja. Dengan demikian, kebijakan agraria Indonesia menegaskan bahwa hanya WNI yang dapat memiliki tanah dengan hak milik. WNA hanya diberi akses terbatas melalui hak pakai, hak sewa, atau kepemilikan satuan rumah susun dengan syarat

[20] Diana R.W. Napitupulu, *Hukum Agraria,* Jakarta: UKI Press, 2023, hlm. 115.

tertentu. Ketentuan ini bertujuan menjaga kedaulatan atas tanah nasional, meskipun tetap membuka ruang bagi investasi asing secara terbatas dan terkontrol.

3. Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

a) Latar Belakang dan Tujuan Pembentukan UUPA

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) lahir sebagai respons terhadap kebutuhan mendesak akan sistem hukum agraria nasional yang dapat menggantikan dualisme hukum warisan kolonial Belanda. Sebelum UUPA diberlakukan, pengaturan agraria di Indonesia tunduk pada dua sistem hukum yang berjalan paralel, hukum adat untuk masyarakat pribumi, dan *Agrarisch Wet* 1870 serta Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) untuk golongan Eropa dan Timur Asing. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan, karena seringkali hukum kolonial lebih menguntungkan kepentingan pemodal asing.[21]

Tujuan utama pembentukan UUPA adalah untuk:

1. Menghapus dualisme hukum agraria, dengan menetapkan satu sistem hukum nasional yang berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia.
2. Menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia atas hak-hak mereka atas tanah, sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[22]
3. Mewujudkan keadilan sosial, dengan memberi perlindungan hukum bagi rakyat kecil dalam menguasai dan mengusahakan tanah.

[21] *Ibid,* hlm. 1-5
[22] *Ibid,* hlm. 11-12

b) Asas-asas Pokok dalam UUPA

Dalam pelaksanaannya, UUPA menganut sejumlah asas pokok yang menjadi landasan penyelenggaraan hukum agraria nasional, antara lain:[23]

1. Asas Nasionalisme (Pasal 1 ayat (1)).
   Menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia merupakan satu kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan penuh dengan tanah (hak milik).
2. Asas Hak Menguasai oleh Negara (Pasal 2)**.**
   Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia pada tingkat tertinggi diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Asas Fungsi Sosial (Pasal 6)**.**
   Setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya penggunaan tanah tidak boleh hanya untuk kepentingan pribadi, melainkan harus memperhatikan kepentingan masyarakat.
4. Asas Kebangsaan dan Keadilan Sosial (Pasal 2 jo. Pasal 33 UUD 1945)**.**
   Yang menekankan tanah harus diatur untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara berkeadilan.

Asas-asas tersebut menunjukkan orientasi UUPA tidak hanya sebagai hukum agraria dalam arti kepemilikan tanah semata, tetapi juga sebagai alat rekayasa sosial untuk menciptakan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah.

4. Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun

a) Tujuan Pengaturan Rumah Susun

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (selanjutnya disebut UU Rumah Susun) hadir sebagai jawaban atas tantangan penyediaan hunian di tengah laju pertumbuhan penduduk dan keterbatasan ketersediaan tanah, khususnya di kawasan perkotaan. Undang-undang ini sekaligus menggantikan UU

[23] Maria S.W. Sumardjono, *Agenda yang Belum Selesai: Refleksi atas Berbagai Kebijakan Pertanahan,* Yogyakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020, hlm. 105.

sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang dinilai tidak lagi memadai menjawab perkembangan kebutuhan masyarakat.

Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 2011 menyebutkan bahwa tujuan pengaturan rumah susun adalah untuk:

1. Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan rumah susun, baik terkait pembangunan, kepemilikan, maupun pengelolaannya;
2. Menjamin tersedianya hunian yang layak dan terjangkau bagi masyarakat, melalui upaya vertikalisasi hunian dalam bentuk rumah susun, mengingat semakin mahalnya harga tanah di perkotaan;
3. Mewujudkan tata ruang wilayah perkotaan yang serasi, seimbang, dan berkelanjutan**,** sehingga mengurangi tekanan horizontal ekspansi kawasan permukiman;
4. Meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat, melalui penyediaan rumah yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang memadai.

Dengan demikian, UU ini tidak hanya mengatur aspek teknis pembangunan rumah susun, tetapi juga memuat tujuan sosial dan lingkungan yang lebih luas, yakni untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang serta menjawab kebutuhan tempat tinggal masyarakat secara adil dan merata.

b) Perlindungan Hukum atas Kepemilikan Satuan Rumah Susun

Salah satu poin penting dalam UU No. 20 Tahun 2011 adalah perlindungan hukum bagi pemilik satuan rumah susun. UU ini mengenalkan konsep Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS), yaitu hak milik yang bersifat perseorangan atas satuan rumah susun yang terpisah dari hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Pasal 46 ayat (1) menyebutkan: “Kepemilikan Satuan Rumah Susun dibuktikan dengan Sertifikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun."

Sertifikat HMSRS ini diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan menjadi alat bukti yang kuat *(bewijs)* atas kepemilikan satuan rumah susun. Dengan demikian, kepemilikan satuan rumah susun mempunyai jaminan hukum yang sama seperti hak milik atas tanah, meskipun secara khusus melekat pada hak atas satuan bangunan serta bagian bersama dan tanah bersama.

Perlindungan ini semakin diperkuat dengan ketentuan sanksi administrasi maupun pidana bagi pihak pengembang yang melanggar kewajiban, misalnya tidak membangun prasarana, sarana, dan utilitas sesuai izin yang diberikan.

H. Metode Penelitian

Demi melakukan sebuah penelitian diperlukan suatu metode penelitian untuk menemukan jawaban-jawaban atas permasalahan yang diteliti. Metode penelitian adalah cara untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan pemikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mendokumentasikan, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan.[24] Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Jenis, Pendekatan, dan Sifat Penelitian

a) Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif sehingga dapat menghasilkan suatu uraian yang mendalam mengenai ucapan, tulisan, serta perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat dan organisasi

[24] Leni Anggraeni, *et al.*, *Metodologi Penelitian,* Jakarta: Penerbit Adab, 2023, hlm. 27.

tertentu dalam konteks yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, kompherensif dan holistik.[25]

Berkaitan dengan status kepemilikan hak atas tanah dan bangunan oleh warga negara asing di Indonesia, metode ini dipilih agar dapat menggali lebih jauh bagaimana kepemilikan hak-hak atas tanah dan bangunan bagi warga negara asing menurut perundang-undangan di Indonesia, dan mengetahui status kepemilikan hak atas tanah dan bangunan oleh warga negara asing di Indonesia.

b) Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif, lazimnya penelitian ini disebut juga dengan *library research.* Artinya penelitian yang mencoba menjelaskan persoalan dengan menggunakan doktrin dan asas pada ilmu hukum.[26]

Pendekatan Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konsep. Pendekatan perundang-undangan adalah dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, dan peraturan terkait lainnya. Namun sepanjang diperlukan, dapat dilakukan *interview* untuk melengkapi studi kepustakaan.[27] Menggunakan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diteliti.

---

[25]Chusnul Rofiah, *Metode Penelitian Kualitatif: Konsep, Desain, dan Pendekatan*, Malang: Penerbit Literasi Nusantara, 2024, hlm. 12-15.

[26] Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum,* Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 24

[27] Tim Penyusun, *Revisi Buku Pedoman Penulisan Tesis,* Program Studi Magister Hukum, Universitas Malikussaleh, 2020, hlm. 16

Pendekatan-pendekatan tersebut memungkinkan peneliti memahami secara mendalam status kepemilikan hak atas tanah dan bangunan oleh WNA, termasuk syarat, batasan, serta akibat hukumnya dalam sistem hukum Indonesia.

c) Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lain dalam masyarakat. Penelitian deskriptif sangat relevan untuk memberikan ilustrasi konkret mengenai bagaimana status hukum tersebut diatur dan dijalankan, serta hubungan antara ketentuan satu dengan ketentuan lainnya.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, data sekunder adalah data pada umumnya yang telah dalam keadaan siap terbuat *(ready made).* Adapun sumber data berupa data sekunder yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari sekumpulan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

3) Undang-Undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
4) Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang
6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
7) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai
8) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia
9) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8 Tahun 1996 tentang Perubahan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing
10) Surat Edaran Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 124/UM/0101/M/12/97 Tahun 1997 tentang Kelengkapan Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing.
11) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020, khususnya Rumusan Kamar Perdata Umum/4/SEMA 10 2020 tentang penggunaan pinjam nama (*nominee arrangement*).
12) Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang berupa:

1) Buku-buku pegangan
2) Majalah hukum
3) Jurnal hukum dan surat kabar
4) Hasil karya ilmiah penelitian.[28]

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan meliputi:

1) Kamus Besar Bahasa Indonesia
2) Kamus Hukum

3. Teknik Pengumpulan Data

Prosedur pengambilan dan pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan *(library research)*. Studi kepustakaan *(library research)* adalah serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan jalan membaca, menelaah, mengklarifikasi, mengidentifikasi, dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan serta buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan permasalahan penelitian.[29] Untuk memperoleh data

[28] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* Edisi Revisi, Jakarta: Kencana, 2021, hlm. 181-183.

[29] Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum,*Mataram: Mataram University Press, 2020, hlm. 55.

agar menjawab permasalahan yang telah dirumuskan, seorang peneliti biasanya menggunakan instrumen mengumpulkan data, dan instrumen pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan studi dokumen dan menganalisis peraturan perundang-undangan.

4. Analisis Data

Analisis kualitatif, yaitu penyorotan masalah yang dilakukan dengan upaya-upaya yang banyak didasarkan pada pengukuran yang memecahkan objek penelitian kedalam unsur-unsur tertentu, untuk kemudian ditarik suatu generalisasi yang seluas mungkin pada lingkupnya.

Penelitian kualitatif melakukan analisis data sejak awal dan terus berjalan sepanjang proses penelitian berlangsung (*cycling process*). Pedoman dalam menganalisa data penelitian dilakukan 4 (empat) tahap, yaitu:[30]

a. Tahap pertama pengumpulan data.

   Pengumpulan data dilakukan sejak penelitian terdahulu dan data yang diperoleh dituangkan dalam bentuk tulisan kemudian dianalisis.

b. Tahap kedua reduksi data.

   Reduksi data berusaha memberikan gambaran yang lebih jelas kepada peneliti tentang temuan-temuan pengamatannya dan untuk memudahkan mereka menemukan data pada saat mereka membutuhkannya.

[30] Fakultas Hukum, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi Hukum*, Fakultas Hukum, Universitas Malikussaleh, 2024.

c. Tahap ketiga penyajian atau display data.

   Yaitu melihat gambaran keseluruhan dari penelitian sehingga bisa ditarik kesimpulan yang tepat.

d. Tahap keempat penarikan kesimpulan atau verifikasi.

   Verifikasi ini merupakan tahapan akhir dalam penelitian yang dilakukan selama penelitian berlangsung. Pada proses verifikasi, peneliti berusaha menganalisis dan mencari makna dari kata-kata yang telah terkumpulkan untuk kemudian dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang bersifat tentatif. Seiring dengan berakhirnya penelitian, maka proses verifikasi nantinya akan menghasilkan kesimpulan yang bersifat grounded atau permanen dan mendasar.

Dengan berbagai tahapan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan yang akurat, sistematis, dan argumentatif mengenai status kepemilikan hak atas tanah dan bangunan oleh WNA yang berkedudukan di Indonesia.