

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris, dimana kedudukan tanah sangat diperlukan untuk kelangsungan ekonomis negara Indonesia dan berperan penting dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya. Masyarakat Indonesia memposisikan tanah pada kedudukan yang sangat penting, karena merupakan faktor utama peningkatan produktivitas agraria. Tanah tidak hanya menjadi tempat untuk berlindung dan melakukan kegiatan pada umumnya dikarenakan tanah mempunyai nilai yang sangat tinggi dan berharga. Tanah tidak hanya memberikan suatu identitas pada setiap manusia, tetapi juga dilekatkan dengan berbagai fungsi seperti ekonomis, politis, dan kultural. Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, sehingga tidak heran jika setiap manusia ingin memilikinya, yang pastinya akan menimbulkan akibat hukum atau perbedaan pendapat maupun perselisihan hingga pertentangan di kalangan keluarga terhadap penguasaan atau kepemilikan mengenai tanah.<sup>1</sup>

Tanah dapat menjadi objek jual beli, sewa menyewa, objek jaminan, hingga objek sengketa, dan berbagai transaksi lainnya yang melibatkan nilai yang cukup besar sehingga dibutuhkan peraturan-peraturan untuk menyangkut segala suatu hal yang bersangkutan dengan tanah.

---

<sup>1</sup> Ryan Alfi Syahri, "Perlindungan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion* Vol 2, No. 5 (2014), hal. 14.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, sejak perumusannya, dalam rangka pelaksanaan salah satu tujuan kemerdekaan kita dan pembentukan Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dengan kata-kata “memajukan kesejahteraan umum”, dalam Pasal 33 ayat (3) menggariskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”<sup>2</sup> Tanah merupakan salah satu aset negara Indonesia yang sangat mendasar, karena Negara dan bangsa hidup dan berkembang di atas tanah. Tanah juga merupakan salah satu aset terbesar setiap negara, termasuk negara Indonesia, dimana semua manusia membutuhkannya untuk suatu tempat melakukan berbagai kegiatan kelangsungan hidupnya. Maka dari itu, terciptanya hukum yang mengatur tanah di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UUPA”).

UUPA memiliki tujuan utama yang sangat penting untuk membangun masyarakat yang adil, makmur dan sangat dicita-citakan dikarenakan sebelum adanya UUPA, hukum agraria yang berjalan masih berasal dan sangat berpengaruh dari pemerintah jajahan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat Indonesia dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini. Selain itu, sebelum adanya

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Cetakan ke XII, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 37.

UUPA, hukum agraria di Indonesia masih memiliki sifat dualisme dimana hukum adat dan hukum barat saling bertentangan dan menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang tidak sesuai dengan cita-cita bangsa. Adapun permasalahan lain yaitu tidak adanya kepastian hukum sebelum terciptanya UUPA, dimana hak-hak tanah atas masyarakat dan dasarnya tidak begitu jelas saat hukum agraria masih mengikuti sistem penjajah. Sistem penguasaan dan pengelolaan tanah di Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan. Dimana penggunaan tanah lebih ditekankan untuk terwujudnya kemakmuran dan kebahagiaan rakyat Indonesia. Tanah bukan lagi hanya menjadi milik segelintir orang tetapi tanah milik bersama Bangsa Indonesia. Tanah harus mempunyai fungsi sosial bagi seluruh rakyat Indonesia artinya adalah bahwa penguasaan tanah lebih mengutamakan kepentingan bersama dibandingkan dengan kepentingan pribadi. Sehingga akhirnya Unifikasi Hukum Tanah di Indonesia benar-benar terwujud dengan diundangkannya UUPA berikut Peraturan Pelaksana dan peraturan lain yang berkaitan dengannya.<sup>3</sup>

Maka dari itu, dikarenakan seluruh tanah, air, dan kekayaan alam di Indonesia adalah milik bangsa Indonesia, UUPA mengatur hak atas tanah, dimana hak tersebut memberikan kuasa dan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan oleh negara kepada seseorang, sekelompok orang, maupun badan hukum baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing.<sup>4</sup> Hak pada hakekatnya merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum

---

<sup>3</sup> Indah Sari, "Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria", *Jurnal Mitra Manajemen* Vol 9, No. 1, (2017), hal. 15.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 87.

kepada seseorang terhadap sesuatu, berupa benda maupun prestasi dan akan menimbulkan suatu hubungan hukum antara subjek dan objek. Secara Yuridis, hak atas tanah terdiri atas objek (tanah hak) dan subjek (perseorangan dan badan hukum). Hak atas tanah memiliki 2 (dua) sifat, yaitu organisir karena lahir dari keputusan instansi yang berwenang dan devariatif karena perbuatan hukum atau suatu peristiwa hukum tertentu.<sup>5</sup>

Hak atas tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk dan pengendali perubahan ditengah-tengah masyarakat nasional-internasional. Menurut Syahyuti, tanah merupakan sumber agraria yang mengandung 2 (dua) aspek utama yaitu: aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan.<sup>6</sup> Oleh karena itu, dapat disimpulkan secara fundamental bahwa tanah merupakan suatu hal yang vital dalam kehidupan masyarakat dikarenakan tanah mengandung berbagai unsur dan aspek dalam tiap kehidupan masyarakat, baik secara sosial, ekonomi, politik, pertahanan-keamanan, budaya, hingga hukum itu sendiri.

Dalam sejarahnya kepemilikan hak atas tanah di Indonesia mengalami berbagai perubahan. Ketika jumlah penduduk masih sedikit dan jumlah tanah tidak terbatas, maka tanah hanyalah sekedar komoditi yang diolah dan dimanfaatkan untuk kepentingan individu dan tidak diperjualbelikan atau diperdagangkan. Seiring bertambahnya penduduk, maka tanah mulai

---

<sup>5</sup> Soewito Widakdo, "Hak-Hak Atas Tanah: Perolehan Permasalahan dan Perkembangannya", *Jurnal Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan*, Vol.2 No.1, (1997), hal. 75.

<sup>6</sup> Syahyuti, Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia, *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol 24 No. 2, (Juli 2006), hal 14.

diperjuabelikan, dikarenakan adanya asas permintaan dan penawaran sehingga kepemilikan tanah berubah dari konsep *land as commodity* menjadi *land a property*.<sup>7</sup> Hukum Pertanahan Nasional atau Hukum Agraria mengenal beberapa jenis Hak Penguasaan atas tanah yang secara hierarki adalah Hak Bangsa Indonesia, Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan Hak-Hak Individual atau Perseorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah, wakaf, dan hak-hak jaminan atas tanah.

Terdapat berbagai hak-hak atas tanah menurut UUPA, dan menurut UUPA Pasal 20 hingga Pasal 27, hak tanah terkuat dan terpenuh adalah hak milik yang memiliki sifat turun temurun, dimana seseorang yang telah mempunyai hak milik atas tanah tidak perlu atau tidak diwajibkan untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti perpanjangan hak, pembaharuan hak, dan sebagainya. Hak milik tersebut dapat dialihkan kepada pihak lain dan dapat dijadikan sebagai jaminan atas perjanjian hutang piutang. Hak milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, subjek lain yang bukan Warga Negara Indonesia atau memenuhi ketentuan pasal 21 ayat 3 UUPA tidak diperbolehkan mempunyai hak milik terkecuali ditentukan lain berdasarkan undang-undang.

Di awal tahun 2020 pemerintah tengah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (yang selanjutnya disingkat dengan RUU Cipta Kerja) dengan menggunakan konsep Omnibus Law. RUU ini sedang dipersiapkan oleh Pemerintah untuk dijadikan sebuah skema dalam upaya membangun

---

<sup>7</sup> Rosmidah, Kepemilikan Hak Atas Tanah Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum Inovatif*, Vol 6, No. 2, (2015), hal. 70.

perekonomian Indonesia agar mampu menarik investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Undang-Undang ini dimaksud untuk memberikan lapangan kerja serta meningkatkan penanaman modal dan memberikan perubahan serta kemudahan dalam berbagai aspek pengaturan yang salah satunya mengenai perizinan dan pengadaan tanah.

Pemerintah memandang perlu adanya RUU Cipta Kerja ini karena tingginya angka pengangguran di Indonesia yang mencapai 7 juta jiwa sehingga diharapkan RUU ini mampu membuka lapangan kerja baru.<sup>8</sup> Konsep Omnibus Law ini merupakan konsep yang baru digunakan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Sistem ini biasanya disebut sebagai Undang-Undang sapu jagat karena mampu mengganti beberapa norma undang-undang dalam satu peraturan.<sup>9</sup> Selain itu konsep ini juga dijadikan misi untuk memangkas beberapa norma yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman dan merugikan kepentingan negara.<sup>10</sup>

Salah satu regulasi yang berubah karena Undang-Undang Cipta Kerja yang disahkan pada Senin, 5 Oktober 2020, adalah hak Warga Negara Asing untuk memiliki hunian. Hal tersebut merupakan hal yang cukup baru dan sangat kontras perbedaannya mengenal bahwa Undang-Undang Pokok Agraria

---

<sup>8</sup> Biro Humas Hukum dan Kerjasama Kemenkumham, "RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja Untuk Tingkatkan Pertumbuhan Ekonomi", <https://www.kemenkumham.go.id/berita/ruu-omnibus-law-ciptalapangan-kerja-untuk-tingkatkan-pertumbuhan-ekonomi>, diakses pada 25 Juli 2021.

<sup>9</sup> Adhi Setyo Prabowo, "Politik Hukum Omnibus Law", *Jurnal Pamator* Volume 13 No. 1, (April 2020), hal. 4.

<sup>10</sup> Fajar Kurniawan, "Sistematika Pembentukan RUU Cipta Kerja Dengan Konsep Omnibus Law Pada Klaster Ketenagakerjaan Pasal 89 Angka 45 Tentang Pemberian Pesangon Kepada Pekerja Yang Di PHK", *Jurnal Paranorma Hukum* Vol. 5 No. 1, hal. 64.

sebelumnya tidak memperbolehkan warga negara asing untuk memiliki hak atas tanah dengan peraturan perundang-undangan tertentu. Di dalam UUPA, hak atas tanah yang bisa diberikan kepada Warga Negara Asing adalah Hak Pakai. Hal ini tentunya cukup mengundang berbagai opini positif maupun negatif bagi masyarakat.

Undang-Undang Cipta Kerja merupakan Undang-Undang yang diharapkan akan menjadi pemicu kenaikan perekonomian di Indonesia, dengan berharap untuk menyambut dan mengundang para investor asing. Pasal 144 ayat 1 UU Cipta Kerja menyebutkan bahwa Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (Sarusun) dapat diberikan kepada Warga Negara Asing yang memiliki izin keimigrasian secara resmi sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tentunya tidak bersaing dengan rumah rakyat dan dikecualikan untuk daerah khusus yang tentunya dengan harga yang berbeda dan dipusatkan kepada pasar apartemen kalangan menengah ke atas. Hal ini ditujukan agar Warga Negara Asing dapat berinvestasi properti terkait status Hak guna Bangunan atas satuan rumah susun di Indonesia untuk memajukan perekonomian di Indonesia, terutama di dalam bidang perkembangan properti industri, yang akan berdampak ganda atau *multiplier effect* terhadap 179 industri lainnya.<sup>11</sup> Dengan berlakunya UUCK dan PP no. 18 Tahun 2021 sekaligus menghapuskan dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 103

---

<sup>11</sup> Muhammad Idris, "UU Cipta Kerja, Warga Negara Asing Kini Boleh Memiliki Apartemen di RI", <https://money.kompas.com/read/2020/10/17/063227226/uu-cipta-kerja-warga-asing-kini-boleh-miliki-apartemen-di-ri?page=all>, diakses pada tanggal 25 Juli 2021.

Tahun 2015. Namun mengenai subjek dan jangka waktu HGB tidak berubah sebagaimana diatur dalam Pasal 34 dan 37 PP No. 18 Tahun 2021.<sup>12</sup>

Munculnya undang-undang yang mengatur hal tersebut menimbulkan kontroversial akibat sebelumnya UUPA tidak memperbolehkan Warga Negara Asing untuk mendapatkan hak atas tanah berstatus Hak Guna Bangunan, tetapi hanya boleh Hak Pakai Dan Hak Milik.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, Penulis menganggap bahwa persoalan tentang tanah, terkhususnya mengenai perubahan yang terjadi setelah sahnya Undang-Undang Cipta Kerja yang menjadi kontroversi yang sangat menggemparkan hingga timbulnya demo besar-besaran di berbagai daerah masih sangat relevan dan isu hangat untuk dibahas, terlebih lagi mengenai kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing. Maka dari itu, Penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA ASING SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA”**

### **1.1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka Penulis telah merumuskan ke dalam 2 (dua) pokok permasalahan penelitian, yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana status kepemilikan hak atas tanah Warga Negara

---

<sup>12</sup> Betty Rubiati, “Kepastian Hukum Pemilikan Rumah Susun Oleh Orang Asing Di Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Nasionalitas”, *Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria Volume 1 Nomor 1*, (2021), hal. 85.

Asing pasca pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja?

2. Bagaimana dampak hak atas tanah Warga Negara Asing setelah munculnya Undang-Undang Cipta Kerja?

## **1.2. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk dapat menelusuri, menemukan, dan menganalisis perubahan suatu kepemilikan Warga Negara Asing di Indonesia pasca pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja yang berpengaruh terhadap masyarakat dan implementasinya di Indonesia.
2. Untuk menelusuri, menemukan, dan menganalisis implikasi dan dampak dari Undang-Undang Cipta Kerja yang telah disahkan terhadap status kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing terhadap Warga Negara Indonesia.

## **1.3 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan oleh Penulis untuk dapat memberikan sumbangan pemikiran pada pengembangan ilmu hukum di dalam bidang pertanahan khususnya hak atas tanah bagi Warga Negara Asing di Indonesia dan mampu menambah wawasan kepada masyarakat untuk dapat memahami serta Warga Negara Asing yang ingin memiliki

hak atas tanah di Indonesia.

## 2. Manfaat Praktis

Penulis berharap untuk dapat memberikan bahan masukan bagi pembuat Undang-Undang serta praktisi di dalam bidang pertanahan terkait hak atas tanah bagi Warga Negara Asing di kemudian hari.

### 1.4 Sistematika Penulisan

Penelitian yang berjudul “Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Setelah Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja” ini terbagi dalam 5 (lima) bab yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya serta terdiri dari beberapa sub-bab. Adapun kelima bab tersebut adalah sebagai berikut:

#### **BAB 1 : PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan latar belakang dari permasalahan yang ada yaitu mengenai kejelasan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing, terlebih lagi setelah disahkan nya perundang-undangan yang baru, yaitu Undang-Undang Cipta Kerja atau Undang-Undang Sapu Jagat yang ingin mencakup dan dirasa mampu mengganti beberapa norma undang-undang dalam satu peraturan. Kemudian, Penulis merumuskan masalah untuk dibahas berdasarkan fakta yang terjadi serta perundang-undangan yaang ada dengan tujuan

penelitian untuk menjawab masalah yang telah dirumuskan serta manfaat penelitian secara teoritis dan praktis

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab kedua dari penelitian ini memuat kerangka teori yang berlandaskan dari teori-teori hukum, perundang-undangan yang berlaku, aturan dan norma hukum.

## **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ketiga dari penelitian ini menjelaskan jenis penelitian, jenis data, cara memperoleh data, jenis pendekatan dan analisis data yang Penulis gunakan untuk menyusun Penelitian ini.

## **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Bab keempat dari Penelitian ini memuat analisis dan hasil penelitian dari Penulis untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya.

## **BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab terakhir yang terdapat dari Penelitian ini memberikan kesimpulan dari Penelitian serta memberikan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah dan Developer.