

**LAPORAN**  
**PENELITIAN PROFESSORSHIP**  
**UNIVERSITAS LAMPUNG**



**KONSTITUSIONALITAS KEPEMILIKAN TANAH ORANG ASING**  
**YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA**

**TIM PENGUSUL**

<b>Dr. FX Sumarja, S.H., M.Hum.</b>	<b>NIDN 0022066502</b>	<b>SINTA ID 5995365</b>
<b>Dr. Agus Triono, S.H., M.H.</b>	<b>NIDN 0010108404</b>	<b>SINTA ID 6692198</b>
<b>Dr. Ria Wierma Putri, S.H., M.H.</b>	<b>NIDN 0029098012</b>	<b>SINTA ID 6117926</b>

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS LAMPUNG**  
**2023**

**HALAMAN PENGESAHAN  
PENELITIAN PROFESSORSHIP UNIVERSITAS LAMPUNG**

Judul Penelitian : Konstitusionalitas Kepemilikan Tanah Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Dr. FX. Sumarja, S.H., H.Hum  
b. SINTA ID : 5995365  
c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala/IVC  
d. Program Studi : Ilmu Hukum  
e. Nomor HP : 08127927418  
f. Alamat surel (e-mail) : fxsmj.unila@gmail.com

Anggota (1)

a. Nama Lengkap : Dr. Agus Triono, S.H., M.H  
b. SINTA ID : 6692198  
c. Program Studi : Ilmu Hukum  
d. Alamat Surel : agus.triono@fh.unila.ac.id

Anggota (2)

a. Nama Lengkap : Ria Wierma Putri, S.H., M.H.  
b. SINTA ID : 6117926  
c. Program Studi : Ilmu Hukum  
d. Alamat Surel : ria.wierma@fh.unila.ac.id

Mahasiswa yang terlibat (1)

a. Nama Lengkap : Ade Arief Firmansyah, S.H., M.H  
b. NPM : 2132011002  
c. Program Studi : Doktor Ilmu Hukum FH Unila  
d. Alamat Surel : recht87@gmail.com

Jumlah alumni SI yang terlibat : 2 orang  
Jumlah staf/teknisi yang terlibat : 1 orang  
Lokasi Penelitian : 1 orang  
Lama Kegiatan : Lampung  
Biaya Kegiatan : 6 bulan  
Sumber dana : Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)  
DIPA Unila 2023

Bandar Lampung, 20 September 2023



Mengetahui  
An. Dekan Fakultas Hukum  
Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kerjasama

Dr. Rudi Nataniharja, S.H., DEA  
NIP 197812312003121003

Ketua Pelaksana,

Dr. FX. Sumarja, S.H., M.Hum  
NIP 196506221990031001



Menyetujui,  
Ketua LPPM Universitas Lampung,

Dr. Habibullah Jimad, S.E., M.Si  
NIP 19711211995121001

## **ABSTRAK**

### **KONSTITUSIONALITAS KEPEMILIKAN TANAH ORANG ASING YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA**

**Oleh:**

**FX. Sumarja, Agus Triono, Ria Wierma Putri.**

Telah terjadi pergeseran orang asing yang dapat menjadi subjek hak dalam hukum tanah nasional. Pergeseran ini bukan tanpa tujuan dan makna. Naskah ini bertujuan: Pertama, untuk menemukan landasan filosofis perumusan orang asing berkedudukan di Indonesia dan sebagai penduduk Indonesia. Kedua, memetakan kriteria orang asing yang dapat menjadi subjek hak atas tanah dan macam hak hak atas tanah yang dapat dimiliki.

Metode penelitian secara normative filosofis dengan menelusuri peraturan perundang-undangan dan pemikiran-pemikiran ahli yang mendasarinya.

Kepemilikan tanah tidak terbatas bagi Warga Negara Indonesia, Warga Negara Asing (orang asing) juga diperbolehkan memiliki tanah (menjadi subjek hak), tentu dengan status hak atas tanah yang berbeda. Secara filosofis orang asing yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia dapat menjadi subjek hak atas tanah bila memegang dokumen keimigrasian berupa visa, paspor atau izin tinggal yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keimigrasian. Mereka tidak harus berkedudukan/bertempat tinggal tetap di Indonesia.

Orang asing diperbolehkan memiliki tanah di Indonesia sebatas Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan. Pada perkembangannya (pasca undang-undang cipta kerja) orang asing juga diperkenankan menjadi subjek hak milik satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan di wilayah tertentu, selain yang dibangun di atas Hak Pakai. Wilayah tertentu adalah kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya.

**Kata Kunci:** Orang Asing; Subjek Hak; Kepemilikan; Berkedudukan; Tanah.

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
ABSTRAK.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	4
BAB III METODE PENELITIAN .....	8
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	9
BAB V PENUTUP .....	26
DAFTAR PUSTAKA .....	27

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Di Indonesia, kepemilikan tanah tidak terbatas bagi Warga Negara Indonesia, Warga Negara Asing (lebih lanjut disebut orang asing) juga dapat atau diperbolehkan memiliki tanah (menjadi subjek hak), tentu dengan status hak atas tanah yang berbeda. Status hak atas tanah dibedakan menjadi beberapa macam, diantaranya: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, selain Hak Pengelolaan. Hak-hak atas tanah tersebut diatur di dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sementara Hak Pengelolaan mendapatkan penguatan di dalam Perpu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Perbedaan hak atas tanah berdasarkan isi kewenangannya. Orang asing diperbolehkan memiliki tanah di Indonesia sebatas Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan. Dalam perkembangannya, orang asing juga diperkenankan menjadi subjek hak milik satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan di wilayah tertentu. Wilayah tertentu adalah di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya, sesuai ketentuan Pasal 71 ayat (2) PP No. 18 tahun 2021 tentang Hak pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran tanah.

Persoalannya, orang asing yang diperkenankan menjadi subjek hak Pakai atau Hak Sewa untuk bangunan adalah orang asing yang berkedudukan di Indonesia, demikian ditegaskan di dalam Pasal 42 dan 45 UUPA jo. Pasal 39 huruf e PP 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Hak Milik Satuan Rumah Susun yang dapat dimiliki orang asing terbatas rumah susun yang dibangun di atas Hak Pakai. Sementara, dalam perkembangan hukum tanah nasional

yaitu dengan Perpu No. 1 Tahun 2022, PP No. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/Kepala BPN No 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, bahwa orang asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. Pemberian hak atas tanah khususnya untuk: 1) Hak Milik Satuan Rumah Susun dapat diberikan kepada orang asing yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 67 Ayat (1) huruf c PP 18/2021); 2) Hak Pakai untuk rumah tempat tinggal atau hunian diberikan kepada orang asing yang mempunyai dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen keimigrasian berupa ijin tinggal, meliputi: izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap.

Berdasarkan perkembangan hukum tanah nasional yang ditandai dengan berlakunya UU No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dan aturan pelaksanaannya, terdapat perbedaan jenis hak atas tanah dan kriteria orang asing yang dapat menjadi subjek hak di Indonesia. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih lanjut mengenai makna orang asing berkedudukan di Indonesia dan hak atas tanah yang dapat dimiliki.

## **2. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, dirumuskan permasalahannya: Pertama, apakah makna orang asing berkedudukan di Indonesia harus berstatus

penduduk Indonesia?; Kedua, Hak Atas Tanah apa saja yang dapat dimiliki oleh orang asing?.

### **3. Tujuan Penulisan**

- 1) Menemukan landasan filosofis perumusan orang asing berkedudukan di Indonesia dan penduduk Indonesia.
- 2) Memetakan kriteria orang asing yang dapat menjadi subjek hak atas tanah dan macam hak hak atas tanah yang dapat dimiliki.

\*\*\*

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Hak Milik atas tanah selanjutnya disingkat HM, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, ialah: hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosialnya. Sesuai dengan memori penjelasan UUPA bahwa pemberian sifat terkuat dan terpenuh, tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagai hak *eigendom* dalam pengertian aslinya. Sifat yang demikian jelas bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap jenis hak atas tanah. Arti terkuat dan terpenuh dari HM adalah untuk membedakan dengan HGU, HGB, HP, dan hak-hak lainnya. HM adalah hak turun-temurun, artinya hak itu dapat diwariskan terus-menerus, dialihkan kepada orang lain tanpa perlu diturunkan derajat haknya. Salah satu kekhususan HM adalah tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas lamanya, yaitu selama HM masih diakui.

Terjadinya HM atas tanah merupakan dasar timbulnya hubungan hukum antara subjek dengan tanah sebagai objek hak. Pada dasarnya HM dapat terjadi secara *original* dan *derivatif* yang mengandung unsur, ciri, dan sifat masing-masing. Secara *original* HM terjadi berdasarkan hukum adat, sedangkan secara *derivatif* ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

UUPA mengatur bahwa terjadinya HM bisa karena lima hal: a) Menurut hukum adat; b) Penetapan pemerintah; c) Ketentuan undang-undang; d) Ketentuan konversi; dan e) Peningkatan hak. Terjadinya HM menurut hukum adat lazimnya bersumber pada pembukaan tanah atau hutan (*ocupation*) yang merupakan sebagian tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat. Terjadinya HM karena penetapan pemerintah adalah

pemberian tanah yang dilakukan oleh pemerintah kepada subjek hak yang memenuhi syarat-syarat tertentu.<sup>1</sup> Terjadinya HM karena undang-undang adalah pemberian hak oleh pemerintah kepada subjek hak yang memenuhi syarat sebagai yang prioritas atas bekas tanah negara bebas dan bekas tanah hak-hak barat.<sup>2</sup>

Terjadinya HM menurut ketentuan konversi adalah pengakuan terhadap bekas HM pribadi terdahulu sebelum berlakunya UUPA, baik HM atas tanah bekas milik pribadi yang tunduk pada hukum barat (*eigendom*) maupun yang tunduk pada hukum adat (bekas tanah milik adat) dikonversi menjadi HM atas tanah.<sup>3</sup> Terjadinya HM karena peningkatan hak adalah pemberian hak yang dilakukan oleh pemerintah yang berasal dari tanah HGB atau Hak Pakai baik di atas tanah negara ataupun di atas tanah Hak Pengelolaan.<sup>4</sup>

Ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUPA. Pada dasarnya HM hanya dapat diberikan kepada warga negara orang perorang ataupun bersama-sama,<sup>5</sup> sementara badan-badan hukum pada dasarnya tidak dapat mempunyai hak milik. Kembali ditegaskan bahwa Pasal 9 ayat (1) jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA telah mengatur

---

<sup>1</sup>Pasal 22 UUPA

<sup>2</sup>Keppres No.32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat

<sup>3</sup>Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA

<sup>4</sup>Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 jo. 15 Tahun 1997 dan 1 tahun 1998 tentang pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS), jo Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal Yang Telah Dibeli Oleh Pegawai Negeri dari Pemerintah; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1998 tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Dibebani Hak Taunggunan Menjadi Hak Milik; Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 6 Tahun 1999 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal; lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah..., Op. Cit.*, hlm. 535-541.

<sup>5</sup>Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA, 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-orang lain serta badan-badan hukum.

bahwa hanya warganegara Indonesia yang dapat menjadi subjek hak milik atas tanah, baik laki-laki maupun wanita. Artinya WNI baik laki-laki maupun wanita mempunyai hak yang sama untuk menjadi subjek hak milik atas tanah, baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama (kepemilikan bersama).

Ketentuan bahwa hanya WNI yang bisa menjadi subjek hak milik atas tanah adalah sejalan dengan asas kebangsaan yang dianut UUPA. Orang asing tertutup kemungkinan menjadi subjek hak milik, namun tetap boleh menjadi subjek Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan. Kalaupun orang asing dapat memperoleh hak milik karena adanya pewarisan tanpa wasiat ataupun percampuran harta karena perkawinan, dalam jangka waktu satu tahun harus melepaskan haknya, jika tidak dilakukan maka hak milik atas tanah hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara. Demikian, ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA. Sebenarnya orang asing tersebut masih bisa mempertahankan tanahnya supaya tidak jatuh kepada negara dengan cara atau mengajukan perubahan hak milik menjadi hak pakai atau hak sewa untuk bangunan. Tentunya untuk perubahan hak tersebut harus memenuhi persyaratan, bahwa orang asing ini sungguh berkedudukan di Indonesia.

Berkedudukan di Indonesia berarti harus mempunyai surat izin tinggal tetap, tidak sekedar izin tinggal sementara ataupun izin kunjungan. Sayangnya, di dalam hukum tanah nasional ternyata orang asing dapat mempunyai hak pakai tidak harus memiliki izin tinggal tetap.<sup>6</sup> Di sisi lain muncul Peraturan Ka.BPNRI No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Peraturan ini yang mensyaratkan identitas pemohon (perorangan WNA) berupa Surat Izin Tinggal Tetap atau Surat Izin

---

<sup>6</sup>Lihat Penjelasan PP 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing jo. No. 8 Tahun 1996.

Menetap yang dikeluarkan oleh Kantor Imigrasi untuk pendaftaran hak pakai. Namun, berdasarkan Permen ATR/Kepala BPN No 18 tahun 2021, orang asing bisa menjadi subjek hak tidak harus memiliki ijin tinggal tetap.

Demikian, terjadilah inkonsistensi pengaturan, yang tentunya akan menimbulkan masalah tersendiri, dan perlu mendapatkan penjelasan secara kritis dari sisi norma, teori, asas dan filosofi. Hal demikian dapat dipahami, jika mensitir pendapat Paul Scholten, bahwa tidak mungkin peraturan itu dapat menjawab semua permasalahan, dan setiap peraturan yang dibuat sudah membawa cacat bawaan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa sesuatu yang khayal apabila orang beranggapan bahwa undang-undang itu telah mengatur segalanya secara tuntas,<sup>7</sup> peraturan-peraturan hukum sifatnya tidak lengkap dan tidak mungkin lengkap.<sup>8</sup> Sehingga setiap kali membicarakan hukum atau peraturan selalu akan menghadapi tiga persoalan, yaitu: kontradiksi, kekosongan hukum dan norma kabur<sup>9</sup>. Peraturan hukum yang saling bertentangan (kontradiksi) perlu upaya konsistensi (sikronisasi dan hamonisasi), kekosongan hukum perlu pembentukan, dan norma kabur perlu adanya penemuan/interpretasi hukum.

\*\*\*

---

<sup>7</sup>Satjipto Rahardjo, "Penafsiran Hukum yang Progresif" dalam *Bahan Bacaan Untuk Mahasiswa Program Doktor Hukum Universitas Diponegoro, 31 bahan bacaan Januari 2005 s.d. Agustus 2008*.

<sup>8</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 1991, hlm. 104

<sup>9</sup> Utrecht, 1983, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta; Ahmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta

## BAB III METODE PENELITIAN

### 1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal/normatif yang utamanya mengkaji peraturan perundangan nasional dan sektoral yang mengatur terkait kepemilikan tanah oleh orang asing. Pendekatan yang digunakan adalah *statute* dan *conseptual approach*.

### 2. Bahan Hukum/Data

Bahan hukum/data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundangan nasional di bidang pertanahan, kependudukan dan keimigraian serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, karya ilmiah, dokumen dan hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan kepemilikan tanah orang asing.

### 3. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Bahan hukum dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

### 4. Analisis Bahan Hukum/Data

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui dua tahap. Pertama, dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku.<sup>10</sup> Kemudian langkah kedua, dalam analisis bahan hukum digunakan metode *Regulatory Impact Assesment* (RIA).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> D.H.M. Meuwissen, 2007, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.

<sup>11</sup> Kolin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing, 2007.

## BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Konsepsi Orang Asing

Ketentuan Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA mengatur, bahwa yang dapat menjadi pemegang hak pakai dan hak sewa untuk bangunan adalah orang asing yang berkedudukan di Indonesia.<sup>12</sup> UUPA tidak memperjelas siapa saja yang termasuk orang asing, oleh sebab itu harus dilihat dalam ketentuan yang lain. Ketentuan yang memberikan pengaturan tentang orang asing adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya ditulis UUKWN). Undang-Undang tersebut, juga tidak merumuskan secara jelas yang dimaksud dengan pengertian orang asing. Pengertian orang asing dapat disimpulkan secara negatif dari ketentuan Pasal 7 bahwa: “Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia (WNI) diperlakukan sebagai orang asing”. Jadi, ukuran untuk menentukan orang asing adalah orang yang bukan WNI. Hal itu berarti orang yang tidak termasuk pada Pasal 2, 4, 5, 7, adalah bukan WNI atau disebut sebagai orang asing.

Menurut Pasal 2 UUKWN, bahwa yang menjadi WNI adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Penjelasan Pasal 2 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “orang-orang bangsa Indonesia asli” adalah orang Indonesia yang menjadi WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri. Ukuran untuk menentukan WNI yang berasal dari bangsa Indonesia

---

<sup>12</sup>Maria SW.Sumardjono, *Alternatif..., Op. Cit.*, hlm. 85. Mengenai kriteria berkedudukan di Indonesia, penjelasan Umum UUPA tidak memberikan penafsiran autentik. Dari segi hukum tata Negara, hal itu berarti tempat tinggal, seperti dalam Pasal 1 UU Darurat No. 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan orang asing, tetapi belum menjadi penduduk. Untuk menjadi penduduk orang asing harus sudah 15 tahun berturut-turut tinggal di Indonesia (Pasal 3 ayat (1)).

asli adalah berdasarkan tempat kelahiran dan kehendak orang itu untuk menerima satu kewarganegaraan, yaitu WNI. Mengenai orang-orang bangsa lain tidak ada penjelasan lebih lanjut, hanya diisyaratkan apabila ada orang asing yang akan menjadi WNI harus memenuhi persyaratan dan mendapatkan pengesahan oleh undang-undang.

Pasal 4 UUKWN mengatur orang-orang yang menjadi WNI, yaitu:

- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi WNI.
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu WNI.
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah WNI dan ibu warga negara asing.
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu WNI.
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu WNI, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut.
- f. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu WNI.
- g. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya WNI.
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah WNI sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berumur 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin.

- i. Anak yang lahir di wilayah Republik Indonesia yang pada waktu lahirnya tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya.
- j. anak yang baru lahir ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah ibunya tidak diketahui.
- k. Anak yang lahir di wilayah Republik Indonesia apabila ayah ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.
- l. Anak yang lahir di luar wilayah Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu WNI yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan.
- m. Anak dari seorang ayah dan ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Mengenai status anak WNI di luar perkawinan sah dan anak angkat WNI yang diangkat orang asing, mereka tetap diakui sebagai WNI sesuai syarat-syarat yang ditentukan pada Pasal 5 UUKWN, yang menegaskan:

- (1) Anak WNI yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai WNI.
- (2) Anak WNI yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai WNI.

Sehubungan dengan rumusan Pasal 1 huruf (a) UUKWN mengenai “orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi

WNI”, meliputi apa saja peraturan perundang-undangan dan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain yang mengatur dan menetapkan seseorang telah menjadi WNI sebelum UUKWN diberlakukan, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai itu. Demikian, yang dimaksudkan oleh Pasal 2 tersebut adalah orang-orang yang telah menjadi WNI menurut undang-undang kewarganegaraan yang lama dan/atau perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan negara lain mengenai kewarganegaraan, sepanjang orang itu tidak pindah kewarganegaraan, masih diakui sebagai WNI.

Rumusan yang tegas mengenai orang asing dapat ditemukan di dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang telah diubah pada tanggal 24 Desember 2013 dengan UU No. 24 Tahun 2013, Pasal 1 angka 6 UU No. 9 Tahun 1992 Jo. Pasal 1 angka 9 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, bahwa orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia. Demikian terdapat kejelasan yang dimaksud orang asing yaitu orang yang bukan warga negara Indonesia, dengan kriteria yang tidak termasuk pada ketentuan Pasal 2, 4, 5, 7 UUKWN.

Terkait dengan makna ”berkedudukan” di Indonesia, antara peraturan satu dengan yang lain berbeda makna tergantung dari tujuan pengaturan. Sebelum menelusuri makna ”berkedudukan” yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, akan dicari pengertiannya berdasarkan Kamus Bahasa Indonesia (KBI). Berdasarkan KBI, kata ”berkedudukan” berasal dari kata dasar ”kedudukan” dengan awalan ”ber”, yang artinya:

- 1) tempat kediaman; 2) tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya; 3) letak atau tempat suatu benda:

gerhana matahari terjadi pd waktu ~ bulan tepat di antara bumi dan matahari; 4) tingkatan atau martabat: ~ duta besar sama dengan menteri; 5) keadaan yang sebenarnya (tt perkara dsb): hingga sekarang ~ perkara manipulasi uang proyek itu masih gelap; 6) status (keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara, dsb): di sana ~ Saudara sebagai apa?<sup>13</sup>.

Diksi “kedudukan” berarti tempat kediaman, tempat tinggal, letak atau tempat suatu benda, meski ada pula maksud lain, yakni tingkatan, martabat, keadaan sebenarnya dan status seseorang.

Timbul pertanyaan: bagaimana arti kata ”berkedudukan” jika ditambah dengan kata ”di Indonesia” di belakangnya? Pertanyaan ini penting mengingat terminologi berkedudukan mempunyai arti lebih dari satu. Mengingat terminologi berkedudukan berada dalam sebuah kalimat ”orang asing yang berkedudukan di Indonesia”, dan kembali pada pertanyaan di depan, dapat dikatakan bahwa berkedudukan mempunyai arti bertempat tinggal atau berdiam diri.

Setelah menjelaskan arti dari terminologi berkedudukan berdasarkan KBI, maka berikutnya yang perlu ditelusuri adalah makna ”berkedudukan” dari sisi peraturan perundang-undangan. Menurut ketentuan Pasal 2 UU No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan diatur bahwa orang yang berkedudukan di Indonesia adalah orang pribadi yang bertempat tinggal di Indonesia, orang pribadi yang berada di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, atau orang pribadi yang dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk

---

<sup>13</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Indonesia, 2008, hlm. 367.

bertempat tinggal di Indonesia. Pengertian berkedudukan di sini dikaitkan dengan kewenangan pemungutan pajak dan status subjek pajak, yaitu wajib pajak dalam negeri atau luar negeri.

UUDNRI 1945 (Amandemen) mengatur kewarganegaraan dalam ketentuan Pasal 26, yakni:

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warganegara dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
- (3) Hal-hal mengenai warganegara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Sebelum Amandemen, Pasal 26 hanya terdiri dari dua ayat:

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang.

Hal baru dalam Pasal 26 UUDNRI 1945 (Amandemen Kedua, 2000), yaitu ketentuan atau sebutan "penduduk". Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Kata lain, setiap penduduk Indonesia -warga negara atau orang asing - harus bertempat tinggal di Indonesia. Warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di negara lain, bukan (tidak termasuk) penduduk Indonesia. Menurut Bagir Manan bertempat tinggal dalam Pasal 26 UUDNRI 1945 adalah dalam

arti *residence*, bukan "domisili" (*domicile*)<sup>14</sup>. *Residence* atau tempat tinggal adalah pengertian faktual (nyata bertempat tinggal), sedangkan domisili (*domicile, domicilie*) adalah pengertian hukum (*rechtelijk*). Untuk perbuatan hukum tertentu seseorang dapat memilih alamat atau lingkungan wilayah hukum tertentu, meskipun bertempat tinggal pada tempat yang berbeda. Suatu perjanjian dapat menentukan forum atau tempat penyelesaian sengketa pada tempat yang berbeda dengan tempat tinggalnya. Pilihan forum tersebut dapat berupa forum peradilan, forum arbitrase, atau cara-cara penyelesaian sengketa lainnya.<sup>15</sup>

Uraian di atas menunjukkan, bahwa: 1) Penduduk tidak sama dengan warga negara. Penduduk Indonesia terdiri dari warga negara Indonesia dan warga negara asing atau orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan; 2) Warga negara Indonesia dapat menjadi penduduk suatu negara lain tanpa serta merta kehilangan kewarganegaraan Indonesia.

Pasal 26 ayat (3) UUDNRI 1945 menyebutkan hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. UUKWN hanya mengatur mengenai kewarganegaraan atau warga negara, tidak mencakup penduduk. Mengenai penduduk diatur pada UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang telah diubah dengan UU No. 24 Tahun 2013. Seperti disebutkan di atas, penduduk menurut Pasal 26 ayat (2) UUDNRI 1945 terdiri dari warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Ketentuan-ketentuan mengenai orang asing diatur dalam Undang-Undang Keimigrasian. Berdasarkan cakupan materi muatan tersebut, Undang-Undang Keimigrasian-seperti halnya UUKWN dan Undang-Undang

---

<sup>14</sup>Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 23.

<sup>15</sup>Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan...*, *Ibid.*

Administrasi Kependudukan- adalah undang-undang yang melaksanakan Pasal 26 ayat (3) UUDNRI 1945. Undang-undang Keimigrasian - antara lain - mengatur mengenai izin tinggal tetap yang menjadi salah satu syarat konstitusional (konstitutif) menjadi penduduk Indonesia.<sup>16</sup>

Menurut Bagir Manan pengaturan mengenai penduduk sebagaimana dimaksud UUDNRI 1945, bukanlah Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang mengatur aspek demografis kependudukan Indonesia.<sup>17</sup> Undang-undang tentang penduduk yang dimaksudkan oleh Pasal 26 UUDNRI 1945 adalah undang-undang yang mengatur kewarganegaraan (warga negara) dan orang asing yang tinggal tetap di Indonesia, yakni UUKWN dan Undang-Undang Keimigrasian.

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian ditentukan, bahwa setiap orang asing yang berada di wilayah Indonesia wajib memiliki izin tinggal, yaitu: izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap. Izin tersebut dibuktikan dengan dokumen keimigrasian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Izin tinggal diplomatik diberikan kepada orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan visa diplomatik. Izin tinggal dinas diberikan kepada orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan visa dinas. Izin kunjungan diberikan untuk tujuan kunjungan dalam jangka waktu terbatas dalam rangka tugas pemerintahannya, pariwisata, kegiatan sosial budaya atau usaha. Izin tinggal terbatas diberikan dalam arti jangka waktu tinggal terbatas. Izin tinggal tetap diberikan kepada orang asing untuk tinggal menetap di wilayah Indonesia dan menjadi penduduk Indonesia. Izin

---

<sup>16</sup>Pasal 1 Angka 23 UU No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>17</sup>Bagir Manan,*Hukum Kewarganegaraan...*, Op. Cit., hlm. 24.

tersebut ada jangka waktunya, meskipun izin tinggal tetap. Artinya secara periodik harus melapor kepada yang berwenang mengenai keberadaannya.

Ketentuan izin tinggal tetap - pada saat UU No. 9 Tahun 1992 - diatur lebih lanjut dalam PP. No. 32 Tahun 1994 tentang Visa, Izin Masuk, dan Izin Keimigrasian. Peraturan Pemerintah ini telah diganti dengan PP No. 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Untuk memperoleh izin tinggal tetap sekurang-kurang telah tiga tahun tinggal di Indonesia secara berturut-turut dengan izin tinggal terbatas, kecauli orang asing yang menikahi WNI, cukup dua tahun.<sup>18</sup> Izin tinggal terbatas diberikan untuk jangka waktu dua tahun, dan dapat diperpanjang paling lama dua tahun dengan ketentuan keseluruhan Izin Tinggal di Wilayah Indonesia tidak lebih dari 6 (enam) tahun.<sup>19</sup>

Terdapat ketentuan yang menarik pada Pasal 1 PP 32 Tahun 1994 jo. Pasal 102 ayat PP No. 31 Tahun 2013 yang sudah beberapa kali diubah terakhir dengan PP No. 40 Tahun 2023 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yaitu pemegang visa tinggal terbatas dapat melakukan usaha penanaman modal asing. Penanaman modal bisa terkait dengan penguasaan tanah, bisa juga tanpa penguasaan tanah. Jika penanaman modal di sini dimaksudkan juga dengan penguasaan tanahnya, maka akan terkait dengan ketentuan status pemegang hak atas tanah bagi orang asing yang harus berkedudukan di Indonesia. Demikian pengertian berkedudukan di Indonesia tidak harus dengan izin tinggal tetap, tetapi cukup dengan izin tinggal terbatas.

---

<sup>18</sup>Pasal 167 ayat (3) dan 168 PP 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>19</sup>Pasal 148 ayat (2) PP 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Dengan kata lain orang asing yang berkedudukan di Indonesia tidak harus penduduk Indonesia.

Orang asing yang dimaksudkan oleh Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA, harusnya adalah penduduk Indonesia<sup>20</sup> dalam artian UU Keimigrasian dan UU Administrasi Kependudukan, yaitu orang asing yang sudah memperoleh izin tinggal tetap di wilayah Indonesia. Seperti halnya dikemukakan oleh Boedi Harsono, bahwa sesuai ketentuan hukum adat, orang asing hanya dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai, jika ia benar-benar berkedudukan di (dalam arti menjadi penduduk) Indonesia.<sup>21</sup> Hal demikian dengan pertimbangan *pertama*, terkait dengan syarat-syarat pengajuan permohonan hak atas tanah dan pendaftaran tanah, yaitu melampirkan identitas diri yang berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP). KTP dapat diperoleh jika telah memiliki Kartu Keluarga. Kartu Keluarga dapat diterbitkan setelah memiliki izin tinggal tetap. *Kedua*, terkait dengan jangka waktu hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang asing, yaitu Hak Pakai dapat diberikan paling lama 30 tahun, diperpanjang paling lama 20 tahun dan diperbaharui paling lama 30 tahun, total bisa mencapai 80 tahun.<sup>22</sup>

Terlepas dari makna orang asing yang berkedudukan di Indonesia, apakah orang asing tersebut harus memiliki izin tinggal terbatas atau izin tinggal tetap, perlu diperhatikan pendapatnya Notonagoro dan A.P. Parlindungan yang mengatakan bahwa orang asing hanya dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, selama kepentingan WNI tidak terganggu dan juga penguasaan tanah oleh orang asing itu dibutuhkan oleh pemerintah dalam rangka ekonomi Indonesia.<sup>23</sup> Selanjutnya,

---

<sup>20</sup>Mengingat ketentuan dalam Pasal 1 angka 23 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu, pengertian penduduk terbatas pada WNI, baik yang tinggal di Indonesia maupun yang tinggal di luar negeri.

<sup>21</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah..., Op. Cit.*, hlm. 223.

<sup>22</sup>Pasal 52 PP 18 tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, sementara menurut Pasal 45 PP 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai Tanah Negara jangka waktu hak pakai paling lama 25 tahun. PP 40 tahun 1996 dicabut oleh PP 18 tahun 2021.

<sup>23</sup>Parlindungan, A.P., *Komentar Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung:

dikatakan bahwa bukan sudut pandangan dari orang asing tetapi dari sudut pandangan Indonesia (ekonomis, politis, sosial, dan bahkan pertahanan dan keamanan nasional).<sup>24</sup> Ditegaskan oleh Notonagoro, bahwa orang asing dapat diberi kekuasaan terhadap tanah di Indonesia, seberapa dibutuhkan oleh (orang) Indonesia terhadap orang asing itu.<sup>25</sup> Pendapat tersebut, lebih memberikan penekanan bahwa kepemilikan tanah oleh orang asing harus dilihat dari kepentingan nasional, bukan pada kepentingan asing semata.

Apabila orang asing melanggar atau tidak memenuhi ketentuan-ketentuan keimigrasian (PP No. 31 Tahun 2013), maka kepada orang asing itu tidak mungkin lagi berada atau berkedudukan di Indonesia. Adapun ketentuan-ketentuan keimigrasian yang dimaksud, yaitu:

- a) Warga negara asing melepaskan hak izin tinggal tetap atau izin tinggal terbatas atas kemauannya sendiri.
- b) Berada di luar wilayah Negara Republik Indonesia terus menerus dan telah melebihi batas waktu izin masuk kembali ke wilayah negara Republik Indonesia.
- c) Dikenakan tindakan keimigrasian.

Kembali menelusuri makna orang asing yang berkedudukan di Indonesia, baik UUPA, PP 40 Tahun 1996 maupun PP 18 Tahun 2021 tidak memberikan penjelasan yang cukup. Penjelasan Pasal 39 PP 40 Tahun 1996 hanya memberikan kriteria, bahwa orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional. Selain tidak memberikan kejelasan arti berkedudukan, PP 40 Tahun 1996 tersebut justru menambah

---

Alumni, 1988, hlm. 29.

<sup>24</sup>Parlindungan, A.P., *Komentar...*, *Ibid.*

<sup>25</sup>Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria...*, *Op. Cit.*, hlm. 79; Lihat juga Iman Soetiknjo, *Politik Agraria...*, *Op. Cit.*, hlm. 18.

tidak jelas makna berkedudukan, karena ada tambahan kata “dianggap” didepan kata “berkedudukan”. Artinya setiap orang asing yang dianggap berkedudukan di Indonesia, dapat menjadi subjek hak pakai. Pertimbangan utamanya adalah orang asing yang kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan nasional, dianggap berkedudukan di Indonesia. Penjelasan Pasal 39 PP 40 Tahun 1996 tidak tepat, sebab bisa saja pembangunan nasional sungguh berhasil dengan kehadiran orang asing, tapi bagaimana jika rakyat tetap miskin, rakyat menjadi kuli di negerinya sendiri, dan hasil-hasil pembangunan justru dibawa keluar wilayah Indonesia oleh orang asing, serta hasil pembangunan hanya dinikmati oleh segelintir rakyat Indonesia.

Sementara ketentuan terbaru dalam Pasal 1 angka 14 PP 18 Tahun 2021 diatur, bahwa orang asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. PP 18 Tahun 2021 menegaskan bahwa orang asing yang dapat menjadi subjek hak pakai tidak harus berkedudukan di Indonesia, bahkan ketentuan Pasal 114 PermenATR/Ka.BPN No. 18 Tahun 2021 mereka cukup memegang dokumen keimigrasian berupa visa, paspor atau izin tinggal yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keimigrasian.

Tampaknya pemikiran PP 40 Tahun 1996, PP 41 Tahun 1996 yang udah diganti dengan PP 103 tahun 2015 maupun PP 18 Tahun 2021 sangat jelas mengarahkan bahwa pengertian berkedudukan di Indonesia, tidak harus orang asing tersebut selalu hadir secara nyata di Indonesia. Kata lain, orang asing tersebut tidak harus menjadi penduduk Indonesia, tetapi cukuplah kalau orang asing itu memiliki izin tinggal

terbatas, atau bahkan sekedar izin tinggal diplomatik, izin tinggal dinas, ataupun izin tinggal kunjungan.<sup>26</sup>

Hal di atas diperjelas lagi dengan Surat Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No. 110-2871 tertanggal 8 Oktober 1996, bahwa orang asing dari segi kehadirannya dapat dibagi menjadi dua yaitu orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (izin tinggal tetap/penduduk Indonesia) dan orang asing yang tidak bertempat tinggal di Indonesia secara menetap, melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia (izin kunjungan atau izin keimigrasian lainnya). Berarti hal ini sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwa yang dimaksud dengan penduduk adalah WNI dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Bertempat tinggal di Indonesia berarti berkedudukan di Indonesia, sementara pengertian orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperluas oleh PP 40 Tahun 1996, PP 103 Tahun 2015 dan PP 18 Tahun 2021, tidak hanya sekedar penduduk Indonesia atau tidak sekedar orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Sepertinya, pandangan PP 32 Tahun 1994 yang terbit pada tanggal 14 Oktober 1994, termasuk PP 31 Tahun 2013 yang udah diubah terakhir dengan PP 40 Tahun 2023, PP 40 Tahun 1996 dan PP 103 Tahun 2015 yang sudah dicabut dengan PP 18 Tahun 2021 sangat dipengaruhi oleh pemikiran Maria SW. Sumardjono dalam

---

<sup>26</sup>Penjelasan Umum PP 41 Tahun 1996, "...Arahan bahwa orang asing tersebut harus berkedudukan tersebut dewasa ini dan untuk masa-masa yang akan datang perlu diperjelas dan dijabarkan lebih lanjut. Selain perkembangan keadaan dan kebutuhan yang wajar untuk memberi antisipasi terhadap keterbukaan yang lain merebak ke segala aspek kehidupan, praktik dalam bidang hukum perjanjian pada umumnya dan hukum pertanahan itu sendiri perlu dicermati. Arti daripada arahan mengenai keharusan untuk berdudukannya di Indonesia, tampaknya kian perlu dijabarkan secara bijaksana. Secara konkret, tidak perlu harus diartikan sama dengan tempat kediaman atau domisili. Di bidang ekonomi, misalnya; orang dapat memiliki kepentingan yang harus dipelihara tanpa harus menunggunya secara fisik, apalagi untuk waktu yang panjang dan secara terus menerus. Kemajuan di bidang teknologi transportasi dan komunikasi, memungkinkan orang memelihara kepentingan yang dimilikinya di negara lain tanpa harus menunggunya sendiri. Kadang kala, mereka cukup hadir secara berkala...". PP 41 tahun 1996 dicabut dengan PP 103 Tahun 2015. PP 103 tahun 2015 dicabut dengan PP 18 tahun 2021.

makalahnya yang berjudul “Kemungkinan Pemilikan Satuan Rumah Susun oleh Orang Asing” pada seminar yang diselenggarakan oleh Asia Pasific Institute for Management Development di Jakarta pada tanggal 4-5 Mei 1994.<sup>27</sup> Pemikirannya adalah memberikan peluang kepada dua golongan WNA (baik penduduk maupun bukan penduduk) untuk dapat diberikan Hak Pakai.<sup>28</sup>

Berdasarkan uraian di atas konsepsi orang asing (perorangan) yang dapat sebagai subjek hak atas tanah di Indonesia telah mengalami perluasan, yang semula orang asing penduduk Indonesia menjadi orang asing, baik sebagai penduduk maupun orang asing bukan sebagai penduduk Indonesia.

## **2. Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing**

Berdasarkan hukum tanah nasional hak penguasaan tanah bagi orang asing mengalami perkembangan dan perluasan terkait konsep orang asing itu sendiri dan hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang asing. Konsep orang asing yang dapat menjadi subjek hak atas tanah sudah dibahas terdahulu. Perkembangan pengaturan hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang asing akan dibahas berdasarkan UUPA dan UU Cipta Kerja.

---

<sup>27</sup>Maria SW. Sumardjono, *Alternatif..., Op. Cit.*, hlm. 78. Lihat juga makalahnya yang di-muat dalam Kompas, 11 November 1993, Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Jakarta: Buku Kompas, 2007, hlm. 156-163.

<sup>28</sup>Maria SW. Sumardjono, *Alternatif..., Ibid.*, hlm. 85. Dalam upaya pemberian kemungkinan bagi WNA untuk menjadi pemegang HP atau pemilik apartemen/sarusun perlu dipikirkan tentang kriteria “berkedudukan di Indonesia”. Mengenai kriteria “berkedudukan” tidak dijumpai tafsiran autentiknya dalam penjelasan Umum UUPA, namun dari segi hukum tata Negara pengertian “berkedudukan” adalah sama dengan bertempat tinggal. UU Darurat No. 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing (TLN No. 812) membagi orang asing menjadi dua golongan, yakni: (1) mereka yang mendapat izin masuk (admission) dan memperoleh hak untuk tinggal di Indonesia untuk jangka waktu tertentu; dan (2) mereka yang diperbolehkan tinggal tetap di Indonesia dan dipandang sebagai penduduk dengan dasar menetap atau *gevestigd*. Masalahnya adalah, WNA yang mana yang dapat diberikan HP? Apakah kedua golongan tersebut, ataukah hanya mereka yang mempunyai izin menetap/*gevestigd*? Kiranya tidak ada keberatan untuk memberikan peluang kepada dua golongan WNA tersebut untuk dapat diberikan HP...

Berdasarkan ketentuan UUPA dan aturan pelaksanaan sebelum terbit UU Cipta Kerja, hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang asing perorangan adalah sebatas Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Milik Satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah Hak Pakai. Hak Pakai yang dapat dimiliki oleh orang asing dapat berasal dari tanah Negara, tanah hak pengelolaan dan tanah hak milik. Hak sewa untuk bangunan hanya dapat dimiliki orang asing di atas tanah hak milik<sup>29</sup>. Sementara Hak Milik Satuan Rumah Susun yang beridiri di atas tanah Hak Pakai dapat berasal dari tanah Negara atau tanah hak. Hak Milik Satuan Rumah Susun yang berdiri di atas tanah Hak Pakai dari tanah hak, tergantung perjanjian dengan pemilik tanah. Hal demikian jelas diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA, Pasal 39 PP 40 Tahun 1996, Pasal 4 PP 103 Tahun 2015.

Berdasarkan UU Cipta Kerja dan aturan pelaksanaannya orang asing dapat menjadi subjek Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, dan Hak Milik Satuan rumah susun di atas Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan. Kepemilikan tanah hak pakai dan hak sewa untuk bangunan oleh orang asing masih berlandaskan ketentuan Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA.

Lebih lanjut berdasarkan Pasal 188 Permen ATR/Ka.BPN No 18 Tahun 2021, Satuan Rumah Susun yang dimiliki oleh Orang Asing yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan diberikan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Satuan Rumah Susun yang dimiliki oleh Orang Asing dibangun di atas tanah Hak Guna Bangunan maka hak bersama atas kepemilikan Satuan Rumah Susun dihitung berdasarkan Nilai Perbandingan Proporsional yang terdiri atas bagian bersama, benda bersama, dan tidak termasuk tanah bersama. Kewajiban atas tanah bersama

---

<sup>29</sup> Secara teori Hak sewa untuk bangunan, bias diberikan di atas tanah Hak Milik, HGB dan Hak Pakai.

kepemilikan Satuan Rumah Susun tetap melekat pada Orang Asing selaku pemegang Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Pasal 185 Permen ATR/Ka.BPN No 18 Tahun 2021 mengatur bahwa orang asing yang mempunyai dokumen keimigrasian yang diterbitkan oleh instansi yang berwenang dapat memiliki rumah tinggal atau hunian berupa: a. rumah tapak di atas tanah: 1. Hak Pakai di atas Tanah Negara; atau 2. Hak Pakai di atas: a) Hak Milik, yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian Hak Pakai di atas Hak Milik dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah; atau b) Hak Pengelolaan, berdasarkan perjanjian pemanfaatan tanah dengan pemegang Hak Pengelolaan. b. rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah: 1. Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara; 2. Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan; atau 3. Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Milik.

Pasal 186 Permen ATR/Ka.BPN No 18 Tahun 2021 mengatur, bahwa kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian untuk Orang Asing diberikan batasan: a. untuk rumah tapak: 1) rumah dengan kategori rumah mewah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) satu bidang tanah per orang/keluarga; dan/atau; 3) tanahnya paling luas 2.000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi); b. untuk rumah susun dengan kategori rumah susun komersial. Bilamana orang asing dapat memberikan dampak positif terhadap ekonomi dan sosial, maka rumah tapak dapat diberikan lebih dari 1 (satu) bidang tanah atau luasannya lebih dari 2.000 m<sup>2</sup> (dua ribu meter persegi), dengan izin Menteri. Pembatasan tersebut dikecualikan bagi pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh perwakilan negara asing dan/atau perwakilan badan internasional.

\*\*\*

## **BAB V PENUTUP**

### **1. Simpulan**

- a. Secara filosofis orang asing dapat menjadi subjek hak atas tanah di Indonesia pasca undang-undang cipta kerja adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. Mereka dapat menjadi subjek hak atas tanah bila memegang dokumen keimigrasian berupa visa, paspor atau izin tinggal yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keimigrasian. Mereka tidak harus berkedudukan/bertempat tinggal tetap di Indonesia.
- b. Hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang asing adalah Hak Pakai, hak sewa untuk bangunan dan Hak Milik satuan rumah Susun di atas tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

### **2. Saran**

Pemerintah seyogyanya bijaksana dalam menerapkan aturan kepemilikan tanah bagi orang asing, agar tidak merugikan warganegara Indonesia.

\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Ali, Ahmad, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008. *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Indonesia.
- Harsono, Boedi, 2008. *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Manan, Bagir, 2009. *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No. 12 Tahun 2006*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Mertokusumo, Sudikno, 1991. *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Notonagoro, 1992. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: CV Pancuran Tujuh.
- Parlindungan, A.P., 1988. *Komentar Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni.
- Rahardjo, Satjipto, "Penafsiran Hukum yang Progresif" dalam *Bahan Bacaan Untuk Mahasiswa Program Doktor Hukum Universitas Diponegoro, 31 bahan bacaan Januari 2005 s.d. Agustus 2008*.
- Soetikno, Iman, 1985. *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumardjono, Maria SW. 2007. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Jakarta: Buku Kompas.

Sumardjono, Maria SW., 2007. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta: Buku Kompas.

Utrecht, 1983, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta : Ichtiar Baru.