

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara berkembang yang memiliki keunggulan komparatif dengan rentang dan perpaduan yang menarik dengan sumber daya alam yang kaya dan terdiversifikasi, jumlah penduduk yang besar dengan sumber daya manusia yang berpotensi, dan letak geografis yang strategis. Hal tersebut menunjang Negara Indonesia dalam menciptakan iklim investasi yang menarik bagi akses investasi asing. Secara sederhana, iklim investasi mencerminkan sejumlah faktor yang berkaitan dengan lokasi tertentu yang membentuk kesempatan dan insentif bagi pemilik modal untuk melakukan usaha atau investasi secara produktif dan berkembang. Iklim usaha atau investasi yang kondusif adalah iklim yang mendorong seseorang melakukan investasi dengan biaya dan resiko serendah mungkin dan bisa menghasilkan keuntungan jangka panjang setinggi mungkin.

Dalam pembangunan ekonomi di Indonesia, investasi sangat berperan penting. Manfaat adanya investasi di Indonesia adalah menggerakkan ekonomi masyarakat, menampung tenaga kerja dan mengurangi pengangguran, serta meningkatkan kualitas masyarakat yang berada di daerah investasi. Terdapat sejumlah faktor yang sangat berpengaruh pada baik atau tidaknya iklim investasi di Indonesia. Faktor-faktor tersebut tidak hanya menyangkut stabilitas politik dan sosial, tetapi juga stabilitas ekonomi, kondisi infrastruktur dasar (listrik, telekomunikasi dan prasarana jalan dan pelabuhan), berfungsinya sektor pembiayaan dan pasar tenaga kerja (termasuk isu-isu perburuhan), regulasi dan perpajakan, birokrasi (dalam waktu dan biaya yang diciptakan), masalah *good governance* termasuk korupsi, konsistensi dan kepastian dalam kebijakan pemerintah yang langsung maupun tidak langsung mempengaruhi keuntungan

neto atas biaya resiko jangka panjang dari kegiatan investasi, dan hak milik mulai dari tanah sampai kontrak.¹

Kegiatan penanaman modal di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1967, yaitu sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Keberadaan instrumen hukum tersebut, diharapkan bagi investor asing untuk dapat menanamkan investasinya di Indonesia. Data tentang jumlah investasi yang ditanamkan oleh investor, dapat dipilah menjadi dua era, yaitu Orde Baru dan Reformasi.

Pada masa Orde Baru, jumlah investasi yang diinvestasikan di Indonesia cukup tinggi. Hal ini disebabkan stabilitas politik, ekonomi, keamanan dan pertahanan, sosial dan kemasyarakatan dalam keadaan aman dan terkendali sehingga para investor mendapat perlindungan dan jaminan keamanan dalam berusaha di Indonesia. Sementara itu, jumlah investasi, khususnya investasi asing yang masuk ke Indonesia, sejak era reformasi mengalami penurunan yang sangat signifikan. Pada masa reformasi ini, sering terjadi konflik dalam masyarakat.

Terdapat dua hambatan atau kendala yang dihadapi dalam menggerakkan investasi di Indonesia, yaitu kendala internal dan eksternal. Kendala internal meliputi kesulitan perusahaan mendapatkan lahan atau lokasi proyek yang sesuai, kesulitan memperoleh bahan baku, kesulitan dana/pembiayaan, kesulitan pemasaran, dan adanya sengketa atau perselisihan di antara pemegang saham. Adapun kendala eksternal meliputi faktor lingkungan bisnis, baik nasional, regional dan global yang tidak mendukung seta kurang menariknya insentif atau fasilitas investasi yang diberikan Pemerintah, masalah hukum dan keamanan, maupun stabilitas politik, serta adanya peraturan perundang-undangan yang mendistorsi kegiatan penanaman modal di Indonesia. Selain daripada kedua kendala yang meliputi faktor internal dan faktor eksternal tersebut, terdapat pula beberapa faktor yang menghambat lajunya investasi di Indonesia, yaitu derajat korupsi yang tinggi di Indonesia sehingga membuat orang ragu untuk berinvestasi karena tidak adanya kepastian hukum, birokrasi yang berbelit-belit dan tingkat pengembalian modal yang tidak sesuai.

¹ Tulus Tambunan, "Iklim Investasi Di Indonesia: Masalah, Tantangan Dan Potensi", <<http://www.kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-98-1579-02032007.pdf>>, diunduh 23 Juli 2006.

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa investasi merupakan salah satu faktor paling penting dalam menggerakkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan nasional, oleh karena itu Pemerintah berupaya keras untuk merangsang minat kalangan investor asing dengan melakukan langkah-langkah pembenahan, diantaranya penyederhanaan prosedur pelayanan penanaman modal dengan memberikan kemudahan perolehan izin investasi asing yang meliputi perijinan investasi, imigrasi, kepabeanan, perpajakan dan pertahanan wilayah, pemberian insentif penanaman modal yang lebih menarik, menjaga kondisi iklim ketenagakerjaan yang menunjang kegiatan usaha secara berkelanjutan, memberikan kepastian hukum atas peraturan-peraturan yang berkaitan dengan kegiatan penanaman modal asing, penyempurnaan peraturan perundangan di bidang investasi yaitu perubahan terhadap Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing menjadi Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, serta kemudahan pemberian fasilitas hak atas tanah bagi Warga Negara Asing (WNA). Hal tersebut dilakukan untuk merangsang iklim investasi yang lebih menguntungkan demi pencapaian pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan.²

Salah satu upaya pemerintah untuk menarik investor agar menanamkan modalnya di Indonesia adalah dengan memberi kelonggaran dan kemudahan bagi para investor untuk memiliki fasilitas hak atas tanah dan rumah tinggal di Indonesia. Dengan memberikan keleluasaan dan kemudahan bagi investor asing yang merupakan WNA untuk membeli properti dan memiliki rumah tinggal di Indonesia diperkirakan hal tersebut dapat mendorong banyaknya investor asing untuk berinvestasi di Indonesia.

Dengan adanya keberadaan orang asing sebagai investor di Indonesia yang semakin lama semakin meningkat karena era globalisasi, dimana perusahaan asing bebas untuk bergerak ataupun menjalankan usahanya di Indonesia, membuat WNA membutuhkan tempat tinggal untuk menjalani kehidupannya sehari-hari di Indonesia. Keadaan tersebut mendorong timbulnya gagasan mengenai

² “Strategi Menarik Penanaman Modal Asing dalam Pembangunan Ekonomi”, <<http://businessenvironment.wordpress.com/2007/01/18/strategi-menarik-penanaman-modalasing-dalam-pembangunan-ekonomi/>>, diunduh 18 Januari 2007.

kemungkinan bagi WNA yang berkedudukan di Indonesia untuk dapat membeli dan memiliki baik rumah tinggal di Indonesia.

Namun dengan adanya kelonggaran dan kemudahan yang diberikan oleh Pemerintah bagi orang asing atau WNA untuk dapat memiliki fasilitas hak atas tanah dan rumah tinggal di Indonesia, membuat Warga Negara Indonesia (WNI) yang sebagian besar masih merupakan masyarakat adat merasa terancam oleh kehadiran orang asing atau WNA karena adanya kekhawatiran terhadap dominasi asing apabila penguasaan hak atas tanah, aset properti atau rumah tinggal di Indonesia diperbolehkan untuk dikuasai oleh WNA atau orang asing. Selain itu, dengan diizinkannya orang asing atau WNA untuk dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia, diharapkan tidak mengurangi ketersediaan rumah bagi WNI.³ Oleh karena itu, Pemerintah perlu mengatur secara konkrit mengenai penguasaan fasilitas hak atas tanah dan bangunan oleh WNA. Hal itu diperlukan guna membatasi WNA agar dalam penguasaan tanah dan pemilikan rumah tinggal tidak menyimpang dari tujuan yang sebenarnya yaitu memberikan dukungan yang wajar bagi penyelenggaraan usaha orang asing atau WNA tersebut di Indonesia.⁴

Perlunya pengaturan mengenai hak atas tanah bagi WNA adalah penting untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah terjadinya penyelundupan hukum yang kian marak dilakukan oleh WNA yang ingin menguasai hak atas tanah dan memiliki rumah tinggal di Indonesia. Banyaknya orang asing atau WNA yang ingin memiliki rumah tinggal di Indonesia membuat WNA tersebut menempuh berbagai cara yang *ilegal* yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Beberapa tindakan *ilegal* yang dilakukan oleh orang asing atau WNA adalah dengan menikah dengan WNI atau memakai nama (meminjam nama) penduduk lokal setempat untuk dapat memiliki objek properti. Hal tersebut tentunya merupakan penyelundupan hukum yang dilakukan oleh orang asing atau WNA untuk dapat menguasai hak atas tanah dan memiliki rumah tinggal di Indonesia.

³ “WNA Boleh Beli Rumah Jangan Mengganggu NKRI”, <<http://www.poskota.co.id/berita-terkini/2010/04/08/wna-boleh-beli-rumah-jangan-mengganggu-nkri>>, diunduh 8 April 2010.

⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia*, PP. No.41 Tahun 1996, LN No.59 Tahun 1996, TLN No.3644, Ps.2 angka 1 ayat (1).

Guna menjamin kepastian hukum bagi WNI maupun WNA yang hendak memiliki rumah tinggal di Indonesia dan untuk mencegah terjadinya penyelundupan hukum oleh WNA, maka diberikan pengaturan hak atas tanah bagi WNA. Dasar dari penguasaan tanah oleh WNA diatur dalam Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Pakai Atas Tanah. Namun, seiring dengan perkembangannya, Pemerintah pun telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 yang mengatur tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing (WNA).

Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), hanya WNI saja yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah. Hak Milik kepada orang asing dilarang.⁵ Namun demikian, hal tersebut tidak menutup sama sekali kesempatan bagi WNA untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia. Orang asing atau WNA dapat mempunyai tanah dengan Hak Pakai dan hanya diperkenankan memiliki satu rumah tinggal yang dibangun di atas Hak Pakai.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut, WNA yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah tinggal yang dibangun di atas Hak Pakai. WNA yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah saja untuk tempat tinggal baik berupa rumah yang berdiri sendiri atau satuan rumah susun (rusun) sepanjang rumah tersebut dibangun di atas Hak Pakai. Hak Pakai tersebut untuk orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Pada dasarnya, orang asing atau WNA dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, tetapi terbatas, yakni hanya boleh dengan status Hak Pakai. Sehingga dari prinsip nasionalitas ini, semakin jelas kepentingan WNI di atas segala-galanya baik dari segi ekonomi, sosial, dan politis.

Dalam hal penguasaan hak atas tanah dan pemilikan rumah tinggal oleh WNA, Pemerintah telah memberikan pengaturan mengenai pemberian dan

⁵ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1991), hlm 3.

penguasaan fasilitas hak atas tanah dan bangunan bagi WNA, namun selain itu tetap diperlukan suatu alternatif bagi WNA untuk dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia namun tetap membatasi WNA tersebut agar dalam penguasaan tanah dan pemilikan rumah tinggal tidak menyimpang dari tujuannya. Tujuan pembatasan tersebut adalah untuk melindungi kepentingan pemilik tanah selaku WNI yang memiliki hak turun temurun atas tanah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah yang akan diuraikan oleh penulis adalah mengenai alternatif apakah yang melandasi pemilikan rumah tinggal oleh WNA di Indonesia dalam menunjang kepentingan investasi, kemudian perjanjian apa yang secara hukum sah melandasi pemilikan rumah tempat tinggal bagi WNA di Indonesia serta bagaimanakah prosedur pelaksanaan perjanjian yang melandasi pemilikan rumah tempat tinggal oleh WNA berupa perjanjian pemberian Hak Pakai di atas tanah Hak Milik. Adapun lingkup pembahasan tesis ini adalah mencakup pemberian Hak Pakai di atas tanah Hak Milik sebagai alternatif bagi WNA perorangan yang berkedudukan di Indonesia untuk memiliki rumah tinggal yang berdiri sendiri dalam menunjang kepentingan investasi langsung (*Foreign Direct Investment*).

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang masalah di atas, permasalahan yang akan diangkat adalah pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagai alternatif bagi WNA untuk dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia dalam menunjang kepentingan investasi. Secara lebih terperinci, penulis akan mengemukakan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana alternatif bagi WNA untuk dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia dalam menunjang kepentingan investasi?
2. Apakah perjanjian yang secara hukum sah melandasi pemilikan rumah tempat tinggal bagi WNA di Indonesia?
3. Bagaimana prosedur pelaksanaan perjanjian yang melandasi pemilikan rumah tempat tinggal oleh WNA berupa perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara peneliti untuk memperoleh data ilmiah terhadap suatu objek sehingga dapat dicapai kebenaran yang obyektif. Dalam penyusunan tesis ini, tipe penelitian yang digunakan sebagai bahan penulisan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁶ Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya berarti kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Penelitian ini didasarkan pada analisis terhadap norma hukum mengenai pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagai alternatif bagi WNA untuk dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia dalam menunjang kepentingan investasi.

Adapun sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif evaluatif. Dalam penelitian ini penulis ingin memberikan gambaran sekaligus memberikan penilaian dan saran mengenai pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagai alternatif bagi WNA untuk dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia dalam menunjang kepentingan investasi.

Berdasarkan jenis dan bentuknya, data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Adapun data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan atau penelitian terhadap bahan pustaka seperti literatur-literatur yang bersumber dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data tersebut diperoleh melalui :⁷

- 1) Bahan hukum primer yaitu berupa bahan hukum yang mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang berguna untuk mencari landasan hukum dari penelitian.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan pustaka yang bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini antara lain mencakup hasil penelitian, rancangan undang-undang, hasil karya dari kalangan hukum dan literatur-literatur.

⁶ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), hal 13 *et seq.*

⁷ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *op.cit.*, hal 13.

- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap istilah-istilah yang terdapat dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.

Dalam analisis data, penulis menggunakan analisis secara kualitatif dari data sekunder yang telah dikumpulkan dan diolah untuk perumusan kesimpulan untuk memperoleh jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan. Pada penulisan tesis ini, pengambilan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode deduktif, yaitu metode berpikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagian yang khusus. Hal-hal umum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang kemudian ditarik pada pernyataan-pernyataan yang sifatnya khusus yaitu mengenai pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik sebagai alternatif bagi WNA untuk dapat memiliki rumah tinggal di Indonesia dalam menunjang kepentingan investasi.

D. Sistematika Penulisan

Guna mempermudah serta memberikan gambaran secara keseluruhan materi tesis dengan pembahasannya, maka akan dikemukakan terlebih dahulu tentang sistematika penulisan sebagai kerangka dasar dalam membahas permasalahan. Hal tersebut akan diperinci dalam 3 (tiga) bab yang terdiri dari beberapa sub bab yang akan dijabarkan :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang, pokok permasalahan, metode penelitian yang digunakan, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILIKAN RUMAH OLEH WARGA NEGARA ASING (WNA)

Dalam Bab ini akan diuraikan pembahasan mengenai investasi, penjelasan tentang Penanaman Modal Asing (*Foreign Direct Investment*) secara garis besar, uraian tentang fasilitas hak atas tanah bagi Penanaman Modal Asing, pengaturan mengenai pemilikan rumah oleh WNA di Indonesia, uraian mengenai alternatif yang melandasi pemilikan rumah tinggal oleh WNA di Indonesia dalam menunjang kepentingan investasi, uraian mengenai perjanjian yang melandasi pemilikan rumah tempat tinggal bagi WNA di Indonesia serta prosedur pelaksanaan perjanjian yang melandasi pemilikan rumah tempat tinggal oleh WNA berupa perjanjian pemberian Hak Pakai di atas tanah Hak Milik.

BAB III PENUTUP

Dalam Bab terakhir ini, akan membahas dan menarik suatu kesimpulan dari uraian dalam bab-bab terdahulu serta akan dikemukakan saran-saran yang diperlukan berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan.