

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu sumber kehidupan yang sangat penting bagi manusia. Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi keberlangsungan hidup umat manusia. Tanah mempunyai berbagai fungsi, baik dalam fungsinya sebagai sarana untuk mencari penghidupan atau sebagai pendukung mata pencaharian di berbagai bidang seperti pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, industri, maupun yang dipergunakan sebagai tempat untuk bermukim dengan didirikannya perumahan sebagai tempat tinggal.

Ketentuan-ketentuan dasar mengenai tanah di Indonesia telah diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang memuat pokok-pokok dari Hukum Tanah Nasional Indonesia. UUPA merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yang menyatakan bahwa : “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan tersebut bukan mengatur tanah dalam segala aspek, melainkan hanya mengatur salah satu aspek

yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak.

Terkait dengan hal tersebut, Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja menyatakan :

Atas dasar hak menguasai dari negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara pribadi maupun bersama-sama dengan orang-orang lain, serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria). Hak-hak atas tanah yang diberikan tersebut memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya (Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria), semuanya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial (Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria).¹

Macam-macam hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa :

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah :
 - a. hak milik,
 - b. hak guna usaha,
 - c. hak guna bangunan,
 - d. hak pakai,
 - e. hak sewa,
 - f. hak membuka tanah,
 - g. hak memungut hasil hutan,hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak atas tanah tersebut dapat diberikan kepada setiap warga negara serta badan-badan hukum, namun warga negara yang mendiami Indonesia bukan hanya Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI), tetapi ada juga Warga Negara Asing (selanjutnya disebut WNA), termasuk adanya WNI yang melaksanakan perkawinan dengan WNA. Perkawinan seperti ini di Indonesia

¹Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Hak-Hak atas Tanah, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, h. 24-25.

dikenal sebagai perkawinan campuran.

Dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU Perkawinan) dinyatakan bahwa : “Yang dimaksud dengan perkawinan campuran ialah perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia.”

Dengan adanya aturan tersebut di atas yang menyatakan tidak adanya larangan bagi WNI untuk melaksanakan perkawinan campuran mengakibatkan semakin banyak perkawinan campuran yang terjadi di Indonesia. Selanjutnya, dengan terjadinya perkawinan campuran akan timbul beberapa permasalahan. Salah satu masalah yang sekarang ini menjadi perhatian penulis, yakni terkait kepemilikan hak atas tanah bagi WNI dalam harta bersama akibat terjadinya perkawinan campuran.

Sesuai ketentuan di dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 46 UUPA yang menguraikan secara terperinci macam-macam hak atas tanah yang telah disebutkan di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, menyatakan bahwa orang asing atau WNA hanya dapat diberikan hak atas tanah berupa Hak Pakai dan Hak Sewa yang telah diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia (selanjutnya disebut PP 103/2015).

Selanjutnya di dalam Pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA menyatakan bahwa :

- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena

perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

- (4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Ketentuan tersebut di atas mengatur status hak atas tanah bagi WNA yang memperoleh hak milik karena warisan wajib melepaskan hak tersebut dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak diperolehnya hak tersebut. Begitu pula hak milik yang diperoleh WNA karena percampuran harta (tanpa adanya perjanjian perkawinan) akibat perkawinan campuran. Selain itu, bagi WNI yang mempunyai hak milik kemudian kehilangan kewarganegaraannya, wajib pula melepaskan hak tersebut dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak ia kehilangan kewarganegaraannya.

Selanjutnya di dalam PP 103/2015 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia (selanjutnya disebut PP 41/1996) terdapat pengaturan mengenai WNI yang melaksanakan perkawinan campuran yakni tercantum dalam Pasal 3 PP 103/2015 tersebut. Secara lengkap Pasal 3 PP 103/2015 menyatakan bahwa :

- (1) Warga Negara Indonesia yang melaksanakan perkawinan dengan orang asing dapat memiliki hak atas tanah yang sama dengan Warga Negara Indonesia lainnya.
- (2) hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bukan merupakan

harta bersama yang dibuktikan dengan perjanjian pemisahan harta antara suami dan istri, yang dibuat dengan akta notaris.

Yang diatur dalam undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut adalah larangan bagi orang asing terhadap hak atas tanah dengan status hak milik akibat percampuran harta dalam perkawinan (Pasal 21 ayat (3) UUPA). Sedangkan bagi WNI seharusnya tetap berlaku aturan yang terdapat dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA, yakni : “hanya warga Indonesia yang berhak atas hak milik” *juncto* Pasal 3 ayat (1) PP 103/2015 yang tidak membedakan kepemilikan hak atas tanah WNI yang melaksanakan perkawinan campuran dengan WNI lainnya yang tidak melaksanakan perkawinan campuran.

Dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA *juncto* Pasal 3 ayat (1) PP 103/2015 tersebut di atas, jelas bahwa setiap WNI tanpa terkecuali berhak atas tanah dengan status hak milik. Ketentuan tersebut merupakan penegasan dari Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945 yang menjamin setiap WNI berhak memperoleh hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Namun, dengan adanya Pasal 3 ayat (2) PP 103/2015 tersebut hak atas tanah dengan status hak milik bagi WNI yang melaksanakan perkawinan campuran sangat dipengaruhi dengan adanya perjanjian pemisahan harta.

Atas dasar inilah penulis terdorong untuk mengetahui lebih banyak peraturan-peraturan yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah WNI yang melaksanakan perkawinan campuran dan merumuskannya dalam sebuah karya tulis, yakni skripsi yang berjudul **“Kepemilikan Hak Atas Tanah Warga Negara Indonesia Yang Melaksanakan Perkawinan Campuran”**

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, maka secara umum rumusan masalah pada skripsi ini adalah sebagai berikut :

- a. Kapan perjanjian pemisahan harta dibuat sebagai pembuktian kepemilikan hak atas tanah WNI yang bukan merupakan harta bersama dalam perkawinan campuran?
- b. Bagaimana pengaturan mengenai pemberian hak atas tanah kepada WNI yang melaksanakan perkawinan campuran tanpa perjanjian pemisahan harta?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam pembahasan proposal skripsi ini, berdasarkan rumusan masalah di atas antara lain :

- a. Untuk mengkaji dan menjelaskan waktu pembuatan perjanjian pemisahan harta sebagai pembuktian kepemilikan hak atas tanah WNI yang bukan merupakan harta bersama dalam perkawinan campuran.
- b. Untuk mengkaji dan menjelaskan peraturan mengenai pemberian hak atas tanah kepada WNI yang melaksanakan perkawinan campuran tanpa perjanjian pemisahan harta.

4. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis yaitu memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum perdata yang menyangkut hak atas

tanah bagi WNI yang melaksanakan perkawinan campuran.

- b. Manfaat praktis yaitu memberikan masukan dalam mendukung pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk kebijakan pemerintah, yang efektif dan berimbang dalam mengakomodasi kepentingan masyarakat.

5. Metode Penelitian

a. Jenis penelitian

Penelitian dan penulisan skripsi ini didasarkan pada suatu metodologi. Penulis lebih menitikberatkan pada metode penulisan yang digunakan dalam penelitian yang bersifat yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksudkan adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).²

Penelitian ini adalah penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai hak atas tanah WNI yang melaksanakan perkawinan campuran. Selain itu juga melihat literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah hak atas tanah WNI yang melaksanakan perkawinan campuran.

²Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 34.

b. Metode pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) metode pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.³ Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.⁴ Sedangkan pendekatan konseptual berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti serta dengan pendekatan konsep itu pula peneliti membuat argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan hukum yang diajukan.⁵

c. Sumber dan jenis bahan hukum

Menurut Bahder Johan, karakteristik utama penelitian ilmu hukum normatif dalam melakukan pengkajian hukum yaitu : “Sumber utamanya adalah bahan hukum bukan data atau fakta sosial, karena dalam penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan

³Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 137.

⁴Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, Op. Cit., h. 186.

⁵Ibid., h.187

hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.”⁶

Dalam penelitian ini jenis bahan hukum yang digunakan adalah:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat dan memiliki kaitan erat dengan penelitian ini yaitu :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan-penjelasan secara umum mengenai apa yang terdapat dalam bahan hukum primer sehingga nantinya diharapkan akan diperoleh gambaran yang jelas mengenai cara

⁶Bahder Johan Nasution, Metode Penelitian Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 86.

penyelesaian dari masalah yang dikemukakan, yaitu buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum, laporan penelitian ilmu hukum, artikel ilmiah hukum, bahan seminar, dan sebagainya.

3) **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang diambil dari kamus-kamus seperti kamus Bahasa Inggris, kamus hukum, dan kamus Bahasa Indonesia.

d. **Teknik pengumpulan bahan hukum**

Karena penulis di dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), maka di dalam melakukan pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mencari peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan Hukum Perdata pada umumnya dan Hak atas Tanah WNI yang melaksanakan perkawinan campuran pada khususnya.

Selanjutnya bahan hukum yang telah diperoleh dari studi kepustakaan baik berupa peraturan perundangan, buku-buku, dan literatur yang membahas mengenai kepemilikan hak atas tanah WNI yang melaksanakan perkawinan campuran disusun secara berurutan sehingga dapat diperoleh hasil yang baik dan benar.

e. **Teknik analisis bahan hukum**

Bahan hukum yang telah disusun tersebut dianalisis dengan normatif preskriptif sehingga akan diperoleh jawaban atas rumusan masalah yang diajukan. Analisis normatif preskriptif dilakukan

dengan cara mensistematisasi, megharmonisasi dan menafsirkan bahan hukum yang digunakan. Kemudian bahan hukum tersebut dianalisis menggunakan logika deduktif yakni menganalisis dari hal yang bersifat umum kepada hal yang bersifat khusus.

6. **Pertanggungjawaban Penelitian**

Pertanggungjawaban penelitian penulisan skripsi ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, yaitu sebagai berikut :

Bab I, merupakan bagian pendahuluan yang menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang dibagi menjadi lima sub bab yaitu jenis penelitian, metode pendekatan, sumber dan jenis bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan teknik analisis bahan hukum, kemudian yang terakhir pertanggungjawaban penelitian.

Bab II, merupakan bagian tinjauan pustaka yang memuat beberapa konsep tentang hak atas tanah, perkawinan campuran, kewarganegaraan, dan perjanjian perkawinan.

Bab III, dalam bab ini penulis akan membahas mengenai pembuatan perjanjian pemisahan harta sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah WNI dalam perkawinan campuran dan pengaturan pemberian hak atas tanah kepada WNI yang melaksanakan perkawinan campuran tanpa perjanjian pemisahan harta.

Bab IV, merupakan bagian penutup yang memuat kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.