



**PUTUSAN**

**Nomor 39 P/HUM/2016**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH AGUNG**

Memeriksa dan mengadili perkara permohonan keberatan hak uji materiil atas Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, terhadap: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pada tingkat pertama dan terakhir telah memutuskan sebagai berikut, dalam perkara:

**I. EDDY M. LEKS, S.H., LL.M., MCI Arb;**

**II. IVOR IGNASIO PASARIBU, S.H.;**

Keduanya anggota masyarakat dan Advokat pada Kantor Advokat Leks & Co., beralamat di Menara Palma Lantai 10, Suite 10-03, Jalan H.R. Rasuna Said Blok X 2 Kavling 6, Jakarta Selatan;

Selanjutnya disebut para Pemohon;

**melawan:**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**, berkedudukan di Jalan Medan Merdeka Utara, Jakarta Pusat;

Selanjutnya disebut Termohon;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

**DUDUK PERKARA**

Menimbang, bahwa Pemohon dengan surat permohonannya Nomor Ref. 154/S/LNC/IV/2016/EML, tertanggal 13 Oktober 2016, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 13 Oktober 2016 dan diregister dengan Nomor 39 P/HUM/2016 telah mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil terhadap Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, dengan dalil-dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:



## I. Ringkasan Permohonan Keberatan

1. Bahwa Pasal 3, Pasal 6 dan Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Dasar Pokok Agraria ("UU PA"), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ("UU Perkawinan"), UU PA, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ("UU Nomor 12/2011"), dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ("UU Nomor 39/1999").
2. Bahwa Pasal 3 PP Nomor 103/2015 membuat norma hukum baru terkait hukum perkawinan yang secara spesial diberikan kepada warga negara asing ("WNA") dan warga Negara Indonesia ("WNI") yang melakukan perkawinan campuran, yaitu adanya "perjanjian pemisahan harta" yang dibuat dengan akta notaris. Terminologi "perjanjian pemisahan harta" tidak dikenal di dalam UU Perkawinan. UU Perkawinan hanya mengenal "perjanjian perkawinan", yang disahkan oleh pegawai pencatat perkawinan (bukan hanya dengan akta notaris). Pasal 3 PP Nomor 103/2015 menimbulkan praktik *post-nuptial agreement* (perjanjian setelah pernikahan) bagi WNA dan WNI yang melakukan perkawinan campuran di Indonesia.
3. Bahwa meskipun Pasal 3 PP Nomor 103/2015 membuat norma perkawinan yang secara khusus diberikan bagi WNA dan WNI yang melakukan perkawinan campuran, tapi ketentuan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 telah bertentangan dengan UU Perkawinan dan sangat diskriminatif terhadap WNI yang tidak melakukan perkawinan campuran dengan WNA, karena:
  - a. pemisahan harta bersama untuk perkawinan antar WNI hanya dapat dilakukan dengan perjanjian perkawinan yang wajib dilakukan sebelum atau pada saat perkawinan (*pre-nuptial agreement*); dan
  - b. perjanjian perkawinan bagi perkawinan antar WNI wajib disahkan oleh pegawai pencatat perkawinan, tidak bisa dilakukan hanya dengan akta notaris.

Bagi WNI yang tidak melakukan perkawinan dengan WNA tetap tunduk pada UU Perkawinan, sebab Pasal 3 PP Nomor 103/2015 hanya ditujukan bagi WNA dan WNI yang melakukan perkawinan campuran. Dengan demikian Pasal 3 PP Nomor 103/2015 terbukti telah diskriminatif dan merugikan WNI.



4. Bahwa Pasal 42 UU PA mengatur bahwa WNI dan WNA yang berkedudukan di Indonesia berhak untuk memiliki hak pakai. Sebagai peraturan pelaksanaan dari UU PA, Pemerintah Republik Indonesia kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah ("PP Nomor 40/1996") yang mengatur jangka waktu hak pakai secara umum.
5. Bahwa pada tanggal 28 Desember 2015, Pemerintah Republik Indonesia kemudian mengundangkan PP Nomor 103/2015 yang secara khusus mengatur pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh WNA yang berkedudukan di Indonesia, di mana kepemilikan rumah bagi orang asing tersebut hanya dapat dimiliki dengan hak pakai. PP Nomor 103/2015 tersebut kemudian kembali mengatur secara khusus jangka waktu hak pakai bagi WNA, yang sangat diskriminatif jika dibandingkan dengan jangka waktu hak pakai bagi WNI.

Berikut adalah tabel perbandingan hak pakai yang dapat dimiliki oleh WNA dan WNI, sebagai berikut:

Jangka Waktu Hak Pakai	WNA	WNI
Jangka waktu Hak Pakai atas Tanah Negara	diberikan untuk 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk 20 tahun, apabila perpanjangan berakhir, dapat diperbaharui paling lama 30 tahun. (30 tahun + 20 tahun + 30 tahun) Total = 80 tahun	diberikan paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, apabila perpanjangan berakhir dapat diperbaharui atas tanah yang sama. (25 tahun + 20 tahun + 25 tahun) Total = 70 tahun
Jangka waktu Hak Pakai atas Tanah Hak Milik	diberikan paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, apabila perpanjangan berakhir, dapat diperbaharui paling lama 30 tahun. (30 tahun + 20 tahun + 30 tahun) Total = 80 tahun	diberikan paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, tapi dapat diperbaharui atas kesepakatan dari pemegang Hak Milik.  Total = 25 tahun

6. Bahwa berdasarkan uraian di atas, pemberian jangka waktu hak pakai kepada WNA dalam Pasal 6 dan Pasal 7 PP Nomor 103/2015 juga terbukti diskriminatif dan merugikan para Pemohon sebagai WNI.

## **II. Kedudukan Hukum para Pemohon**

1. Bahwa Permohonan Keberatan yang diajukan para Pemohon telah memenuhi syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, dan diubah



terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 ("UU MA") dengan dasar sebagai berikut:

- a. para Pemohon merupakan pihak yang menganggap haknya dirugikan dengan berlakunya Pasal 3, Pasal 6 dan Pasal 7 PP Nomor 103/2015; dan
  - b. Permohonan Keberatan diajukan oleh para Pemohon sebagai perseorangan WNI.
2. Bahwa para Pemohon merupakan pihak yang dirugikan dengan adanya ketentuan diskriminatif akibat berlakunya Pasal 3, Pasal 6 dan Pasal 7 PP Nomor 103/2015 sebagaimana yang diuraikan pada Bab I Permohonan Keberatan di atas dan yang akan diuraikan pada Bab V Permohonan Keberatan.

### **III. Dasar Hukum Permohonan**

para Pemohon mengajukan Permohonan Keberatan ini berdasarkan Pasal 31, Pasal 31A dan Pasal 39 UU MA dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil ("Perma").

### **IV. Pasal-Pasal yang Bertentangan Dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi**

1. Bahwa para Pemohon menilai bahwa Pasal 3 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan:
  - a. Pasal 29 UU Perkawinan;
  - b. Pasal 21 ayat (3), Pasal 26 ayat (2) UU PA; dan
  - c. Pasal 5 huruf (a), (c) dan (f), Pasal 6 ayat (1) huruf (a), (b), (e), (f), (g), (h), (i) dan (j) dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ("UU Nomor 12/2011").
2. Bahwa para Pemohon menilai bahwa Pasal 6 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan:
  - a. Pasal 1, Pasal 2, Pasal 4 ayat (1), Pasal 9, Pasal 41, dan Pasal 50 UU PA;
  - b. Pasal 5 huruf (a), (d) dan (e), Pasal 6 ayat (1) huruf (a), (c), (e), (f), (g), (h), dan (i) UU Nomor 12/2011; dan
  - c. Pasal 3 ayat (2) dan (3), dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ("UU Nomor 39/1999").
3. Bahwa para Pemohon menilai bahwa Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan:



- a. Pasal 1, Pasal 2, Pasal 41, dan Pasal 50 ayat (2) UU PA;
- b. Pasal 5 huruf (a), (d) dan (e), Pasal 6 ayat (1) huruf (a), (c), (e), (f), (g), (h), dan (i) UU Nomor 12/2011; dan
- c. Pasal 3 ayat (2) dan (3), dan Pasal 4 UU Nomor 39/1999.

**V. Alasan-Alasan Pertentangan**

**A. Pasal 3 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan UU Perkawinan**

**1. Bahwa Pasal 3 PP Nomor 103/2015 berbunyi:**

*“(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.”*

**2. Bahwa Pasal 3 PP Nomor 103/2015 membuat norma hukum baru dalam hukum perkawinan yang secara spesial diberikan kepada WNA dan WNI yang melakukan perkawinan campuran, yaitu adanya “perjanjian pemisahan harta” yang dibuat dengan akta notaris. Maksud dari kata “secara spesial” di atas adalah karena bagi WNI yang tidak melakukan perkawinan campuran dengan WNA tidak mendapatkan hak yang sama.**

**3. Bahwa mohon perhatian Majelis Hakim yang Terhormat dan Bijaksana, terminologi “perjanjian pemisahan harta” tidak dikenal di dalam UU Perkawinan. UU Perkawinan hanya mengenal “perjanjian perkawinan”, yang disahkan oleh pegawai pencatat perkawinan (bukan hanya dengan akta notaris).**

**4. Bahwa Pasal 29 UU Perkawinan berbunyi:**

*“(1) Pada waktu atau sebelum perkawinan dilangsungkan, kedua pihak atas persetujuan bersama dapat mengadakan perjanjian tertulis yang disahkan oleh Pegawai pencatat perkawinan, setelah mana isinya berlaku juga terhadap pihak ketiga sepanjang pihak ketiga tersangkut.”*

*“(2) Perjanjian tersebut tidak dapat disahkan bilamana melanggar batas-batas hukum, agama dan kesusilaan.*

*“(3) Perjanjian tersebut mulai berlaku sejak perkawinan dilangsungkan.*





- (4) *Selama perkawinan berlangsung perjanjian tersebut tidak dapat diubah, kecuali bila dari kedua belah pihak ada persetujuan untuk mengubah dan perubahan tidak merugikan pihak ketiga.*
5. Bahwa meskipun Pasal 3 PP Nomor 103/2015 membuat norma hukum baru dalam hukum perkawinan yang secara spesial diberikan bagi WNA dan WNI yang melakukan perkawinan campuran, tapi ketentuan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 tidak boleh bertentangan dengan UU Perkawinan. Pasal 3 PP Nomor 103/2015 membuka penafsiran bahwa perjanjian pemisahan harta tersebut berbeda dengan perjanjian perkawinan di dalam UU Perkawinan, karena:
- menggunakan terminologi berbeda;
  - tidak merujuk pada ketentuan UU Perkawinan;
  - mempunyai syarat formalitas yang berbeda dengan ketentuan pada UU Perkawinan; dan
  - tidak perlu disahkan oleh pegawai pencatat perkawinan (cukup dengan akta notaris).
6. Bahwa mohon perhatian Majelis Hakim yang Terhormat dan Bijaksana, para Pemohon menduga kuat bahwa filosofi perjanjian pemisahan harta yang dibuat hanya dengan "akta notaris" dalam Pasal 3 PP Nomor 103/2015 dibuat berlandaskan Pasal 147 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ("KUH Perdata"), sebagai berikut:
- "Atas ancaman kebatalan, setiap perjanjian perkawinan harus dibuat dengan akta notaris sebelum perkawinan berlangsung. Perjanjian mulai berlaku semenjak saat perkawinan dilangsungkan; lain saat itu tak boleh ditetapkan."*
- UU Perkawinan telah menegaskan bahwa perjanjian perkawinan harus disahkan oleh pegawai pencatat perkawinan, dan notaris bukanlah pegawai pencatat perkawinan. Selain itu, jika mencermati Pasal 147 KUH Perdata dapat disimpulkan bahwa sejarah hukum perkawinan di Indonesia (i) tidak mengenal adanya perjanjian pemisahan harta; yang ada hanya perjanjian perkawinan, dan (ii) perjanjian perkawinan harus dibuat sebelum dilangsungkannya perkawinan.
7. Bahwa berdasarkan UU Perkawinan, percampuran harta (harta bersama) terjadi demi hukum ketika pasangan perempuan dan laki-laki melakukan perkawinan (termasuk perkawinan campuran antara



WNI dan WNA). Namun, percampuran harta tersebut tidak terjadi apabila pasangan tersebut membuat perjanjian perkawinan yang memisahkan kepemilikan harta benda.<sup>1</sup>

8. Bahwa ketentuan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 akan menimbulkan praktek *post-nuptial agreement* (perjanjian setelah pernikahan) yang secara langsung mengacaukan konsep hukum *pre-nuptial agreement* (perjanjian pranikah) yang diatur secara tegas di dalam Pasal 29 UU Perkawinan.
  9. Bahwa berdasarkan uraian di atas, maka terbukti bahwa Pasal 3 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan UU Perkawinan.
- B. Pasal 3 PP Nomor 103/2015 Bertentangan Dengan UU PA
1. Bahwa Pasal 21 ayat (3) UU PA berbunyi:

*“(3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan-tanpa-wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di 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 kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”*

2. Bahwa Pasal 21 ayat (3) UU PA sangat erat kaitannya dengan Pasal 26 ayat (2) UU PA yang berbunyi:

*“(2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat 2 adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan*

<sup>1</sup> Agustina, Prof. Rosa, Kolkman, W.D., Verstappen, Leon, & Bosko, Rafael, 2012, Hukum Tentang Orang, Hukum Keluarga Dan Hukum Waris Di Belanda Dan Indonesia, Hal. 144 Penerbit Pustaka Larasan, Bali



*ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”*

3. Bahwa apabila seorang WNI melakukan perkawinan campuran dengan WNA tanpa adanya perjanjian perkawinan sebelum dilangsungkannya perkawinan, maka pembelian hak milik oleh WNI akan menjadi kepemilikan WNA berdasarkan percampuran harta karena perkawinan.
4. Bahwa Pasal 21 ayat (3) secara esensi mengatur bahwa jika terjadi percampuran harta karena perkawinan, maka dalam waktu 1 (satu) tahun sejak diperolehnya hak tersebut, hak atas tanah wajib dilepaskan. Kemudian, Pasal 26 ayat (2) UU PA lebih memperjelas bahwa setiap jual beli dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada WNA adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Ketentuan dalam Pasal 26 ayat (2) UU PA juga berlaku pada hak guna usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat (2) UU PA dan pada hak guna bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (2) UU PA.
5. Bahwa berdasarkan uraian di atas, WNI yang melakukan perkawinan campuran dengan WNA tanpa adanya pemisahan harta melalui perjanjian perkawinan, tidak diperkenankan untuk memiliki hak-hak atas tanah yang tidak diperbolehkan oleh UU PA, mengingat bahwa kepemilikan oleh WNI tersebut secara tidak langsung akan mengakibatkan WNA ikut memiliki hak-hak atas tanah dalam harta bersama. UU PA secara tegas mengatur bahwa akibat dari tindakan pemilikan WNI yang secara tidak langsung memindahkan hak kepada WNA tersebut adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara.  
Mengingat bahwa UU Perkawinan menghendaki agar pemisahan harta bersama dilakukan dengan perjanjian perkawinan, oleh karena itu, apabila WNI melakukan perkawinan campuran dengan WNA tanpa adanya perjanjian perkawinan, maka pelepasan hak atas tanah oleh WNA tersebut secara hukum mengakibatkan WNI





tersebut harus turut ikut untuk melepaskan haknya. Sebab, harta yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama.<sup>2</sup>

6. Berdasarkan uraian para Pemohon di atas, maka terbukti bahwa Pasal 3 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan UU PA.

C. Pasal 3 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan UU Nomor 12/2011

1. Bahwa Pasal 3 PP 103/2015 bertentangan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik dalam UU Nomor 12/2011, beberapa di antaranya adalah asas kejelasan tujuan, asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi, dan asas kejelasan rumusan dalam Pasal 5 huruf (a), (c) dan (f) UU Nomor 12/2011, sebagai berikut:

a. *Asas Kejelasan Tujuan*<sup>3</sup>

Pembentukan PP Nomor 103/2015 tidak mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai. Jika melihat penjelasan umum PP Nomor 103/2015, maka tujuan dari pembentukan PP Nomor 103/2015 adalah dalam rangka mendukung pembangunan yang semakin meningkat seiring kerja sama Indonesia dengan negara-negara sahabat, dan meningkatnya jumlah orang asing yang bekerja dan menjalankan usahanya di Indonesia. Selain itu, tujuan dari penerbitan PP Nomor 103/2015 adalah untuk memberikan kemudahan dalam pemberian layanan maupun izin memperoleh hak atas tanah untuk rumah tempat tinggal atau hunian bagi orang asing.

Namun, Pasal 3 PP Nomor 103/2015 justru mengatur ketentuan mengenai hak WNI yang melakukan perkawinan campuran dengan WNA, dan mengatur ketentuan “perjanjian pemisahan harta”, yang notabene adalah norma hukum baru dalam hukum perkawinan. Ketentuan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 semakin tidak relevan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh PP Nomor 103/2015 karena dasar hukum (bagian mengingat) PP Nomor 103/2015 tidak merujuk pada UU Perkawinan, sehingga dapat disimpulkan bahwa PP Nomor 103/2015 bukanlah peraturan pelaksanaan dari UU Perkawinan.

b. *Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan*<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Pasal 35 ayat (1) UU Perkawinan

<sup>3</sup> Pasal 5 huruf (a) UU Nomor 12/2011. Penjelasan Pasal 5 huruf (a) UU Nomor 12/2011 menerangkan bahwa yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.



Pembentukan PP Nomor 103/2015 tidak secara benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dasar hukum (bagian mengingat) yang digunakan dalam pembentukan PP Nomor 103/2015 adalah (i) UUD 1945, (ii) UU PA, dan (iii) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian ("UU Keimigrasian").

Namun, jenis dan materi muatan dari PP Nomor 103/2015, *in casu* Pasal 3 PP Nomor 103/2015, justru mengatur norma hukum baru dalam hukum perkawinan yang seharusnya merujuk pada UU Perkawinan. Norma hukum baru dalam hukum perkawinan yang diatur dalam Pasal 3 PP Nomor 103/2015 tidak sesuai dengan materi muatan PP Nomor 103/2015, yaitu mengenai pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Selain itu, materi muatan dalam Pasal 3 PP Nomor 103/2015 tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, dimana Pasal 3 PP Nomor 103/2015 membuat norma hukum baru dalam hukum perkawinan yang justru bertentangan dengan UU Perkawinan.

c. *Asas Kejelasan Rumusan*<sup>5</sup>

*Pasal 3 PP Nomor 103/2015 tidak memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, baik dalam segi sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga PP Nomor 103/2015 menimbulkan berbagai macam interpretasi.*

Istilah "perjanjian pemisahan harta" dalam Pasal 3 PP Nomor 103/2015 berbeda dengan istilah "perjanjian perkawinan" dalam Pasal 29 UU Perkawinan. Selain itu, ketidakjelasan rumusan dan bahasa hukum, dalam Pasal 3 ayat (2) PP Nomor 103/2015, yang adalah norma hukum baru dalam hukum

<sup>4</sup> Pasal 5 huruf (c) UU Nomor 12/2011. Penjelasan Pasal 5 huruf (c) UU Nomor 12/2011 menerangkan bahwa yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan

<sup>5</sup> Pasal 5 huruf (f) UU Nomor 12/2011. Penjelasan Pasal 5 huruf (f) UU Nomor 12/2011 menerangkan bahwa yang dimaksud dengan "asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya



perkawinan, tidak secara jelas mengatur apakah perjanjian pemisahan harta tersebut harus dibuat sebelum atau saat perkawinan (*pre-nuptial agreement*), atau dapat dibuat setelah perkawinan (*post-nuptial agreement*).

2. Bahwa Pasal 3 PP 103/2015 bertentangan dengan asas-asas materi pembentukan peraturan perundang-undangan, beberapa di antaranya adalah asas pengayoman, asas kenusantaraan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, dan asas ketertiban dan kepastian hukum, dalam Pasal 6 ayat (1) huruf (a), (e), (f), (g), (h), dan (i) UU Nomor 12/2011, sebagai berikut:

a. *Asas Pengayoman*<sup>6</sup>

Materi muatan Pasal 3 PP 103/2015 terbukti tidak memberikan perlindungan kepada WNI, dan tidak menciptakan ketenteraman di masyarakat, karena terdapatnya perlakuan khusus bagi WNA. Materi muatan Pasal 3 PP Nomor 103 sangat diskriminatif terhadap WNI, padahal keleluasaan yang diberikan kepada WNA untuk membuat perjanjian pemisahan harta hanya dengan akta notaris tersebut tidak diberikan kepada WNI. Bahkan, ketentuan Pasal 3 PP 103/2015 mengakibatkan adanya pandangan negatif terhadap kehadiran WNA yang melakukan perkawinan campuran di Indonesia.

b. *Asas Kenusantaraan*<sup>7</sup>

Materi muatan Pasal 3 PP 103/2015 terbukti tidak memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Materi muatan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 sangat mengistimewakan WNA, dan berakibat pada adanya tindakan diskriminatif terhadap WNI. Hal lain yang sangat penting, dengan adanya ketentuan Pasal 3 PP Nomor 103/2015, maka prinsip keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam sila ke-5 Pancasila tidak terpenuhi.

<sup>6</sup> Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat (*vide* penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf (a) UU Nomor 12/2011)

<sup>7</sup> Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (*vide* penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf (e) UU Nomor 12/2011)



Perlakuan istimewa terhadap WNI dan WNA yang melakukan perkawinan campuran dalam Pasal 3 PP Nomor 103/2015 berakibat pada ketidaksamaan kedudukan antar setiap WNI di dalam hukum.<sup>8</sup> Padahal, WNI yang tidak melakukan perkawinan campuran dengan WNA seharusnya juga mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum.<sup>9</sup> Bahkan, UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia telah menjamin tidak adanya perlakuan yang diskriminatif terhadap WNI.<sup>10</sup>

c. *Asas Bhinneka Tunggal Ika*<sup>11</sup>

Materi muatan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 tidak memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, akibat terdapatnya perlakuan istimewa yang diberikan kepada WNA yang melakukan perkawinan campuran dengan WNI, serta tindakan diskriminatif terhadap WNI yang tidak melakukan perkawinan campuran (perkawinan antar WNI).

d. *Asas Keadilan*<sup>12</sup>

Materi muatan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 tidak mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap WNI, terutama perlakuan istimewa yang diberikan kepada WNA yang melakukan perkawinan campuran dengan WNI jika disandingkan dengan WNI yang tidak melakukan perkawinan campuran (perkawinan antar WNI).

e. *Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum Dan Pemerintahan*<sup>13</sup>

Materi muatan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 terbukti memuat hal yang bersifat membedakan latar belakang dan status sosial antara WNI dan WNA, terutama latar belakang dan status sosial

<sup>8</sup> Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (*vide* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945)

<sup>9</sup> Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (*vide* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945)

<sup>10</sup> Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu (*vide* Pasal 28I ayat (2) UUD 1945)

<sup>11</sup> Asas *bhinneka tunggal ika* adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (*vide* Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf (f) UU Nomor 12/2011)

<sup>12</sup> Asas keadilan adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara (*vide* Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf (g) UU Nomor 12/2011)

<sup>13</sup> Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial (*vide* penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf (h) UU Nomor 12/2011)



WNI dan WNA yang melakukan perkawinan campuran, dengan WNI yang tidak melakukan perkawinan campuran.

f. *Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum*<sup>14</sup>

Materi muatan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 terbukti tidak dapat mewujudkan tertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Persyaratan yang berbeda antara perjanjian pemisahan harta khusus WNI dan WNA yang melakukan perkawinan campuran, dengan perjanjian perkawinan yang diatur dalam UU Perkawinan terbukti tidak mewujudkan tertib hukum perkawinan di Indonesia.

3. Bahwa Pasal 3 PP 103/2015 bertentangan dengan Pasal 12 UU 12/2011, yang berbunyi:

*"Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya."*

Kemudian, penjelasan Pasal 12 UU 12/2011 menjelaskan pengertian dari "yang dimaksud menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya", sebagai berikut:

*"Yang dimaksud dengan "menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan."*

4. Bahwa dasar hukum (bagian mengingat) dari PP Nomor 103/2015 adalah UU PA dan UU Keimigrasian, sehingga terbukti bahwa maksud dari PP Nomor 103/2015 adalah untuk menjalankan UU PA dan UU Keimigrasian. PP Nomor 103/2015 bukanlah peraturan pemerintah yang ditetapkan untuk melaksanakan UU Perkawinan. Namun, Pasal 3 PP Nomor 103/2015 justru mengatur norma hukum baru dalam hukum perkawinan yang seharusnya merujuk pada UU Perkawinan dan norma hukum baru tersebut terbukti menyimpang dari UU Perkawinan.

<sup>14</sup> Asas tertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan tertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum (*vide* penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf f) UU Nomor 12/2011)





5. Bahwa berdasarkan uraian para Pemohon di atas, maka terbukti bahwa Pasal 3 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan UU Nomor 12/2011.

D. Pasal 6 PP Nomor 103/2015 Bertentangan Dengan UU PA

*Penekanan Pertentangan Pada UUD 1945*

1. Bahwa Pasal 6 PP Nomor 103/2015 berbunyi:

*“(1) Rumah Tunggal yang diberikan di atas tanah Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a angka 1, diberikan untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.*

*(2) Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.*

*(3) Dalam hal jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, Hak Pakai dapat diperbaharui untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.”*

2. Bahwa PP Nomor 103/2015 adalah peraturan perundang-undangan yang diterbitkan khusus untuk mengatur pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

3. Bahwa, di sisi lain Pasal 45 PP Nomor 40/1996 berbunyi:

*“(1) Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.*

*(2) Sesudah jangka waktu Hak Pakai atau perpanjangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) habis, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.*

*(3) Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diberikan kepada:*

- a. departemen, lembaga pemerintah non departemen, dan pemerintah daerah;*
- b. perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional;*
- c. badan keagamaan dan badan sosial.”*



4. Bahwa PP Nomor 40/1996 berlaku baik untuk WNI maupun WNA. Dari kedua pasal tersebut di atas, jelas terlihat bahwa ada pertentangan antara jangka waktu hak pakai untuk WNA dibandingkan dengan jangka waktu hak pakai untuk WNI. Dalam hal ini, jangka waktu hak pakai untuk rumah tunggal yang diberikan kepada WNA jelas lebih panjang dibandingkan dengan hak yang sama untuk WNI. Akibatnya, hak-hak asasi WNI ternodai dengan pengakuan hak yang lebih baik terhadap WNA.

5. Bahwa sebagai informasi, Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2015 tentang Fasilitas dan Kemudahan di Kawasan Ekonomi Khusus ("PP Nomor 96/2015") diundangkan pada tanggal yang sama dengan PP Nomor 103/2015. PP Nomor 96/2015 memberikan pengaturan tentang hak pakai untuk WNA yang berbeda dengan pengaturan di dalam Pasal 6 PP Nomor 103/2015. Pasal 78 PP Nomor 96/2015 berbunyi:

*"(1) Pada KEK pariwisata, orang asing/badan usaha asing dapat memiliki hunian/properti yang berdiri sendiri dibangun atas bidang tanah yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah.*

*(2) Orang asing/badan usaha asing pemilik hunian/properti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan:*

*a. Hak Pakai selama 25 (dua puluh lima) tahun dan diperbarui atas dasar kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian, atau*

*b. Hak Milik Satuan Rumah Susun di atas Hak Pakai."*

6. Bahwa PP Nomor 96/2015 dan PP Nomor 103/2015 diundangkan pada tanggal yang sama dan merujuk pada PP Nomor 40/1996. PP Nomor 103/2015 dan Pasal 78 PP Nomor 96/2015 secara esensi mengatur objek yang sama, yaitu WNA. Pertentangan kedua peraturan pemerintah ini tentunya akan mengacaukan sistem hukum pertanahan di Indonesia, khususnya terkait kepemilikan properti bagi WNA.

7. Bahwa Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

*"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."*



Pasal ini menegaskan bahwa warga negara, siapapun itu, adalah sama kedudukannya di dalam hukum. Hak konstitusional ini adalah hak yang berlaku khusus untuk WNI. Konflik yang ada antara ketentuan di dalam PP Nomor 40/1996 dan PP Nomor 103/2015 menunjukkan secara jelas bahwa WNI tidak sama kedudukannya secara hukum dengan WNA, dalam kaitannya dengan hak pakai.

8. Bahwa selanjutnya, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

*“(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*

Setiap WNI tentunya tidak boleh mempunyai hak yang lebih rendah dari WNA. Hak-hak WNI perlu dilindungi dan kepastian hukum yang adil terhadap jangka waktu hak pakai wajib diwujudkan, terutama jika mengingat latar belakang historis ketentuan terhadap hak pakai yang sejak awal ditujukan bagi WNA karena memberikan kewenangan yang terbatas. Fakta bahwa UU PA tidak mengatur secara tegas jangka waktu terhadap suatu hak pakai justru menunjukkan bahwa hak pakai adalah hak atas tanah yang lebih rendah daripada hak milik, hak guna bangunan, dan hak guna usaha.

9. Bahwa Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 berbunyi:

*“(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”*

Pemberian hak yang lebih baik kepada WNA secara jelas membuktikan bahwa PP Nomor 103/2015 mendiskriminasi hak-hak WNI. Setiap WNI berhak memperoleh perlindungan dari perlakuan diskriminatif. Oleh karena itu, Pasal 6 PP Nomor 103/2015 harus dinyatakan tidak sah.

10. Bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berbunyi:

*“(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Adalah hal yang wajar jika UUD 1945 sejak awal mengatur bahwa Negara yang mempunyai kewenangan untuk mengatur bumi (salah satunya tanah) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya, hak utama akan selalu diberikan bagi WNI, yang adalah



rakyat Indonesia, dengan tujuan agar dapat dipergunakan atau dimanfaatkan untuk meningkatkan taraf hidupnya. Ketentuan diskriminatif di dalam PP Nomor 103/2015 tentunya bertentangan dengan landasan filosofis Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang kemudian diturunkan di dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UU PA.

#### *Penekanan Pertentangan Pada UU PA*

11. Bahwa Pasal 1 UU PA berbunyi:

“(1) *Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.*

(2) *Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.*

(3) *Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi;*

(4) *Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.*

(5) *Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.*

(6) *Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut ayat 4 dan 5 pasal ini.”*

12. Bahwa berikut para Pemohon menguraikan sifat komunalistik religius dan hak bangsa Indonesia yang terkandung dalam UU PA, sebagai berikut:

#### *Sifat Komunalistik Religius*

Pasal 1 UU PA menunjukkan sifat komunalistik religius dari hukum tanah nasional. Kalau dalam hukum adat tanah ulayat merupakan tanah-bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam hukum tanah nasional semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah-bersama seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Pernyataan ini menunjukkan sifat komunalistik konsepsi hukum tanah nasional kita. *Selanjutnya, beliau menjelaskan bahwa unsur religius konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air*



dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan Karunia Tuhan yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.<sup>15</sup>

*Hak Bangsa Indonesia*

Penjelasan Umum UU PA menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja.<sup>16</sup> Penjelasan Umum II menjelaskan bahwa hubungan antara bangsa dan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti, bahwa selama rakyat Indonesia.

yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimana pun, tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hubungan bersifat abadi berarti berlangsung tiada terputus untuk selamanya.<sup>17</sup>

Tanah-bersama dalam Pasal 1 ayat 2 dinyatakan sebagai “kekayaan nasional” menunjukkan adanya unsur keperdataan, yaitu hubungan “kepunyaan” antara bangsa Indonesia dan tanah-bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut artinya yang asli memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai “empu”-nya, artinya sebagai “tuan”-nya.<sup>18</sup>

13. Bahwa berdasarkan sifat komunalistik religius dan konsep kebangsaan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 UU PA, hak-hak WNI haruslah lebih baik atau setidaknya tidaknya seimbang dari hak-hak yang diberikan kepada WNA. Penyimpangan terhadap hal ini atau bahkan diskriminasi hak-hak WNI terhadap hak atas tanah adalah pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 1 UU PA.

14. Bahwa Pasal 2 UU PA berbunyi:

<sup>15</sup> Harsono, Prof. Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Hal. 229, Penerbit Djambatan, Jakarta

<sup>16</sup> *Idem*, Hal. 230

<sup>17</sup> Harsono, Prof. Boedi, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Hal. 230, Penerbit Djambatan, Jakarta

<sup>18</sup> *Idem*, Hal. 230





- “(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.*
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:*
- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;*
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;*
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.*
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.”*

Pasal 2 UU PA sebagaimana diuraikan di atas adalah pelaksanaan dari Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945 juga disebutkan di dalam bagian konsiderans/berpendapat huruf (d) pada UU PA, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UU PA, wewenang Negara digunakan tidak hanya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat tapi juga untuk mewujudkan masyarakat yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Keadilan adalah hal yang sangat mendasar bagi WNI terhadap kepemilikan tanah di



Indonesia. Ketentuan-ketentuan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 yang diskriminatif dan tidak adil terhadap WNI secara langsung melanggar Pasal 2 UU PA.

15. Bahwa Pasal 4 ayat (1) UU PA berbunyi:

*“(1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”*

Pasal 4 ayat (1) UU PA sangat erat kaitannya dengan Pasal 9 UU PA yang berbunyi:

*“(1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.*

*(2) Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.”*

Berdasarkan ketentuan di atas, maka hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada WNA dilarang. Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.<sup>19</sup> Dengan demikian, jelas bahwa hak pakai mempunyai kewenangan yang terbatas. Jika suatu hak pakai mempunyai kapasitas yang setara dengan hak-hak atas tanah lainnya, apalagi kesetaraan tersebut diskriminatif terhadap WNI yang oleh UU PA diberikan kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah, maka ketentuan tersebut telah keluar dari koridor dan ketentuan dasar UU PA.

16. Bahwa Pasal 41 UU PA berbunyi:

*“(1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau*

<sup>19</sup> Penjelasan Umum UU PA (II angka 5)



*perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.*

(2) *Hak pakai dapat diberikan:*

- a. *selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.*
- b. *dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.*

(3) *Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan."*

Penjelasan Pasal 41 UU PA menyebutkan bahwa orang-orang dan badan-badan hukum asing dapat diberi hak pakai, karena hak ini hanya memberi wewenang yang terbatas. Kata "wewenang yang terbatas" adalah kunci dari hak pakai karena itulah yang menjadi dasar pembuat undang-undang mengkhususkan hak pakai, tidak hanya dapat dimiliki oleh WNI, tapi juga oleh WNA dan badan hukum asing.

"Wewenang yang terbatas" tersebut secara jelas diatur di dalam peraturan pelaksanaan dari UU PA, yaitu PP Nomor 40/1996. Oleh karena itu, Pasal 41 UU PA tidak bisa dipisahkan dengan Pasal 50 ayat (2) UU PA yang mengatur bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak pakai diatur dengan peraturan perundangan.

17. Bahwa sebagaimana telah diuraikan pada Bab V huruf B di atas, Pasal 45 PP Nomor 40/1996 telah membedakan jangka waktu hak pakai dengan hak guna bangunan, di mana hak pakai diberikan untuk jangka waktu 25 tahun, dan dapat diperpanjang untuk 20 tahun. Sedangkan, hak guna bangunan diberikan untuk jangka waktu 30 tahun, dan dapat diperpanjang untuk 20 tahun. PP Nomor 40/1996 mengatur keberlakuan jangka waktu hak pakai yang berlaku baik untuk WNI maupun untuk WNA. Dengan demikian, jelas bahwa Pasal 6 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan Pasal 41 dan Pasal 50 UU PA karena tidak memberikan "wewenang yang terbatas" bagi pemegang hak pakai, dalam hal ini kepada WNA dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 45 PP Nomor 40/1996 yang adalah peraturan pelaksanaan yang diamanatkan oleh Pasal 50 UU PA.



18. Bahwa selain itu, PP Nomor 103/2015 secara esensi bertentangan dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945<sup>20</sup> karena telah menciptakan suatu norma hukum baru di luar UU PA dan bertentangan dengan ketentuan Pasal 45 PP Nomor 40/1996. Peraturan pemerintah seharusnya diterbitkan hanya untuk menjalankan undang-undang, bukan malah menciptakan suatu ketentuan baru yang mendiskriminasi hak-hak asasi dan hak-hak konstitusional WNI.

**E. Pasal 6 PP Nomor 103/2015 Bertentangan Dengan UU Nomor 12/2011**

1. Bahwa Pasal 6 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 UU Nomor 12/2011, yaitu asas kejelasan tujuan, dapat dilaksanakan, dan kedayagunaan dan kehasilgunaan, sebagai berikut:

**a. Asas Kejelasan Tujuan<sup>21</sup>**

Ketentuan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 tidak berhasil mencapai tujuan yang jelas karena adanya diskriminasi perlakuan antara hak-hak WNI dan WNA terhadap hak pakai atas tanah Negara. Tentunya, tujuan yang jelas akan tercapai jika hak pakai yang diberikan kepada WNA adalah proporsional terhadap hak-hak WNI sesuai dengan koridor UUD 1945 dan UU PA, serta peraturan pelaksanaannya.

**b. Asas Dapat Dilaksanakan<sup>22</sup>**

Ketentuan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 tidak akan efektif dalam pelaksanaannya dan mungkin tidak dapat dilaksanakan karena kebingungan aparat pemerintah terhadap perbedaan perlakuan WNI dan WNA terhadap hak pakai. Ketentuan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 tidak memperhitungkan dan tidak memenuhi aspek filosofis, sosiologis, maupun yuridis dari “asas dapat dilaksanakan”. Dengan demikian, jika dipaksakan pelaksanaannya, keresahan sosial di masyarakat dapat timbul.

**c. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan<sup>23</sup>**

<sup>20</sup> Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945)

<sup>21</sup> Pasal 5 huruf (a) UU Nomor 12/2011.

<sup>22</sup> Pasal 5 huruf (d) UU Nomor 12/2011. Penjelasan Pasal 5 huruf (d) UU Nomor 12/2011 menerangkan bahwa “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan efektivitas peraturan perundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

<sup>23</sup> Pasal 5 huruf (e) UU Nomor 12/2011



Ketentuan Pasal 6 PP Nomor 103/2015, karena bersifat diskriminatif, tidak adil, dan tidak proporsional, tidak dibutuhkan dan tidak bermanfaat dalam kehidupan bermasyarakat. Malahan, jika dipaksakan pelaksanaannya, PP Nomor 103/2015 dapat menimbulkan kecemburuan dan keresahan sosial.

2. Bahwa Pasal 6 PP 103/2015 bertentangan dengan asas-asas materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan, beberapa di antaranya adalah asas pengayoman, kebangsaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, dan ketertiban dan kepastian hukum dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12/2011, sebagai berikut:

a. *Asas Pengayoman*<sup>24</sup>

Asas pengayoman tidak terwujud karena Pasal 6 PP Nomor 103/2015 justru dapat menciptakan ketidaktenaran di masyarakat akibat pengaturan yang tidak adil dan diskriminatif terhadap WNI.

b. *Asas Kebangsaan*<sup>25</sup>

Asas kebangsaan telah diuraikan juga di dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UU PA. Hak bangsa Indonesia di dalam UU PA sangat prinsipil bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, ketentuan hukum yang diskriminatif secara langsung bertentangan dengan asas kebangsaan ini.

c. *Asas Kenusantaraan*<sup>26</sup>

Bagian konsiderans/berpendapat huruf (c) dari UU PA mengatur bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan dari pada Ketuhanan yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Negara sebagai pihak yang diberi kewenangan untuk mengatur hubungan hukum antara manusia dan bumi (tanah) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU PA perlu memperhatikan asas kenusantaraan, dalam hal ini ketentuan yang proporsional bagi WNI maupun WNA. Dengan demikian, jelas sekali bahwa asas

<sup>24</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf (a) UU Nomor 12/2011

<sup>25</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf (c) UU Nomor 12/2011

<sup>26</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf (e) UU Nomor 12/2011





kenusantaraan bertitik tolak pada Pancasila, UUD 1945, dan kemudian diatur secara khusus di dalam Pasal 1 dan 2 UU PA. Oleh karena itu, ketentuan hukum yang diskriminatif secara langsung bertentangan dengan asas kenusantaraan.

d. *Asas Bhinneka Tunggal Ika*<sup>27</sup>

Perbedaan perlakuan antara WNI dan WNA dalam kaitannya dengan hak pakai merupakan penyelewengan dari asas bhinneka tunggal ika.

e. *Asas Keadilan*<sup>28</sup>

Materi muatan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 tidak mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Ketentuan ini secara tegas memperlihatkan bahwa Pasal 6 PP Nomor 103/2015 melanggar asas keadilan bagi WNI.

f. *Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan*<sup>29</sup>

Materi muatan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Jika Pasal 6 PP Nomor 103/2015 dibiarkan, maka jelas kedudukan hukum WNI berbeda dengan kedudukan hukum WNA dalam perolehan jangka waktu hak pakai atas tanah Negara.

g. *Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum*<sup>30</sup>

Materi muatan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 tidak mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Pasal 6 PP Nomor 103/2015 justru berpotensi mewujudkan ketidaktertiban di dalam masyarakat dan menunjukkan bahwa tidak adanya jaminan kepastian hukum bagi WNI karena perlakuan diskriminatif di dalam PP Nomor 103/2015 terhadap perolehan hak pakai.

F. **Pasal 7 PP Nomor 103/2015 Bertentangan Dengan UU PA**

1. **Bahwa Pasal 7 PP Nomor 103/2015 berbunyi:**

*“(1) Rumah Tunggal di atas tanah Hak Pakai di atas Hak Milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a angka 2 diberikan Hak Pakai untuk jangka*

<sup>27</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf (f) UU Nomor 12/2011

<sup>28</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf (g) UU Nomor 12/2011

<sup>29</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf (h) UU Nomor 12/2011

<sup>30</sup> Pasal 6 ayat (1) huruf (h) UU Nomor 12/2011



waktu yang disepakati tidak lebih lama dari 30 (tiga puluh) tahun.

- (2) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, Hak Pakai dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun sesuai kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah.
- (3) Dalam hal jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, Hak Pakai dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun sesuai kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah.”

Sandingan terhadap Pasal 7 PP Nomor 103/2015 adalah Pasal 49 PP Nomor 40/1996 yang berbunyi:

- “(1) Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun dan tidak dapat diperpanjang.  
(2) Atas kesepakatan antar pemegang Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.”

2. Bahwa Pasal 7 PP Nomor 103/2015 mendiskriminasi hak-hak WNI terhadap hak pakai di atas hak milik dalam dua aspek, yaitu (i) jangka waktu hak pakai dan (ii) ketentuan terkait perpanjangan hak pakai di atas hak milik.
3. Bahwa jangka waktu hak pakai di atas tanah hak milik yang diatur dalam Pasal 49 PP Nomor 40/1996 merujuk pada Pasal 42 PP Nomor 40/1996, yaitu selama 25 (dua puluh lima) tahun. Jangka waktu tersebut berbeda dengan Pasal 7 PP Nomor 103/2015 yang memberikan jangka waktu hak pakai di atas hak milik selama 30 tahun, khusus bagi WNA.
4. Bahwa Pasal 49 PP Nomor 40/1996 secara tegas mengatur bahwa hak pakai di atas hak milik tidak dapat diperpanjang, tapi dapat diperbarui dengan pembuatan akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Di lain sisi, Pasal 7 PP Nomor 103/2015 mengatur bahwa hak pakai di atas hak milik bagi WNA dapat diperpanjang dengan jangka waktu 20 tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu 30 tahun. Dengan demikian, total jangka waktu hak pakai di atas hak milik yang dapat dipegang oleh WNI hanya 25 tahun. Sedangkan, bagi WNA, jangka waktu hak pakai di atas hak milik adalah 80 tahun



(permohonan selama 30 tahun, perpanjangan 20 tahun, dan pembaruan selama 30 tahun).

Dengan demikian, jelas bahwa Pasal 7 PP Nomor 103/2015 sangat diskriminatif, tidak adil, dan tidak proporsional bagi WNI yang hendak memperoleh hak pakai di atas tanah hak milik. Ketentuan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi dan hak-hak konstitusional WNI karena WNA memperoleh perlakuan yang lebih baik. Selain itu, Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan Pasal 1, Pasal 2, Pasal 4 ayat (1), Pasal 9, Pasal 41, dan Pasal 50 UU PA sebagaimana telah diuraikan pada Bab V huruf C Permohonan Keberatan ini.

**G. Pasal 7 PP Nomor 103/2015 Bertentangan Dengan UU Nomor 12/2011**

1. Bahwa Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 UU Nomor 12/2011, yaitu asas kejelasan tujuan, dapat dilaksanakan, dan kedayagunaan dan kehasilgunaan yang secara prinsip telah diuraikan di dalam Bab V huruf E Permohonan Keberatan ini.
2. Bahwa Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan dengan asas pengayoman, kebangsaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, dan ketertiban dan kepastian hukum yang secara prinsip telah diuraikan di dalam Bab V huruf E Permohonan Keberatan ini.

**H. Pasal 6 PP Nomor 103/2015 Bertentangan Dengan UU Nomor 39/1999**

1. Bahwa Pasal 2 UU Nomor 39/1999 berbunyi:  
*"Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia<sup>31</sup> dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan."*  
Selanjutnya, Pasal 3 ayat (2) dan (3) UU Nomor 39/1999 berbunyi:

<sup>31</sup> Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia (vide Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39/1999).



*“(2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.*

*(3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.”<sup>32</sup>*

2. Bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (2) dan (3) UU Nomor 39/1999 secara prinsip sejalan dengan hak-hak konstitusional WNI dan setiap orang yang dijamin di dalam UUD 1945, yaitu Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2).
3. Bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang melekat pada setiap manusia. Oleh karena itu, hak asasi manusia berbeda dengan hak-hak warga negara. Saat ini, hak asasi manusia secara tegas diatur dalam UUD 1945 sehingga hak-hak tersebut menjadi hak konstitusional setiap orang. Namun, tidak semua hak konstitusional sama dengan hak asasi manusia karena ada juga beberapa hak konstitusional warga negara yang tidak berupa atau tidak termasuk dalam pengertian hak asasi manusia. Sebagai contoh, hak setiap warga negara untuk memperoleh jabatan pada pemerintahan adalah hak konstitusional, tapi hak tersebut tidak berlaku terhadap non-warga negara. Jadi, tidak semua hak-hak warga negara adalah hak asasi manusia, tapi hak asasi manusia bisa dianggap sebagai hak warga negara.<sup>33</sup>
4. Bahwa Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa segala warga negara<sup>34</sup> bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hak konstitusional ini, yang juga adalah hak asasi, berlaku hanya untuk WNI. Negara wajib menjamin hak asasi dan hak konstitusional WNI, khususnya terhadap perlakuan yang sama di hadapan hukum terhadap hak pakai. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 juga sejalan dengan Pasal 9 UU PA yang mengatur bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dan mempunyai kesempatan yang sama untuk

<sup>32</sup> Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang bersifat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya (*vide* Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39/1999).

<sup>33</sup> Asshiddiqie, Prof. Dr. Jimly, 2009, *The Constitutional Law of Indonesia*, Hal. 494, Penerbit Sweet&Maxwell Asia, Malaysia

<sup>34</sup> yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara (Pasal 26 ayat (1) UUD 1945).



memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya;

5. Bahwa WNA tidak memperoleh perlindungan terhadap Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 9 UU PA. Ketentuan-ketentuan terkait hak-hak WNI adalah jelas berbeda dengan hak-hak yang berlaku bagi semua orang, terlepas status kewarganegaraan orang tersebut.<sup>35</sup>

Pasal 4 UU Nomor 39/1999 memperkuat pengaturan dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3) UU Nomor 39/1999 yang berbunyi:

*"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun."*

6. Bahwa penjelasan Pasal 4 UU Nomor 39/1999 menerangkan bahwa "dalam keadaan apapun" termasuk keadaan perang, sengketa senjata, dan atau keadaan darurat. "Siapapun" merujuk pada Negara, pemerintah, dan atau anggota masyarakat. Diskriminasi yang terjadi kepada WNI melalui Pasal 6 dan Pasal 7 UU PA adalah pelanggaran terhadap Pasal 4 UU Nomor 39/1999. Pasal 4 secara tegas mengatur bahwa dalam keadaan apapun, hak-hak asasi WNI tidak dapat dikurangi, baik untuk kepentingan ekonomi atau kepentingan pribadi WNA. Negara, yang diwakili oleh pemerintah sebagai pihak yang menerbitkan PP Nomor 103/2015, tidak berwenang untuk mengurangi hak-hak asasi WNI, khususnya terhadap perolehan dan pemanfaatan hak pakai. Justru, pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia termasuk langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>36</sup> Tentunya, dengan diundangkannya PP Nomor 103/2015, alih-alih melakukan langkah-langkah yang efektif, pemerintah malah mendiskriminasi hak-hak konstitusi dan hak-hak asasi WNI;

<sup>35</sup> Asshiddiqie, Prof. Dr. Jimly, 2009, *The Constitutional Law of Indonesia*, Hal. 518 – 519, Penerbit Sweet&Maxwell Asia, Malaysia

<sup>36</sup> Pasal 71 dan Pasal 72 UU Nomor 39/1999





- I. Pasal 7 PP Nomor 103/2015 Bertentangan Dengan UU Nomor 39/1999  
Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan Pasal 3 ayat (2) dan (3) dan Pasal 4 UU Nomor 39/1999 yang secara prinsip telah diuraikan di dalam Bab V huruf G Permohonan Keberatan ini;

## VI. Petitum

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, para Pemohon mohon kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan Permohonan Keberatan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Menyatakan Pasal 3 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan:
  - a. Pasal 29 UU Perkawinan;
  - b. Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UU PA; dan
  - c. Pasal 5 huruf (a), (c) dan (f), Pasal 6 ayat (1) huruf (a), (b), (e), (f), (g), (h), (i) dan (j) dan Pasal 12 UU Nomor 12/2011.
4. Menyatakan Pasal 6 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan:
  - a. Pasal 1, Pasal 2, Pasal 4 ayat (1), Pasal 9, Pasal 41, dan Pasal 50 UU PA;
  - b. Pasal 5 huruf (a), (d) dan (e), Pasal 6 ayat (1) huruf (a), (c), (e), (f), (g), (h), dan (i) UU Nomor 12/2011; dan
  - c. Pasal 3 ayat (2) dan (3), dan Pasal 4 UU Nomor 39/1999.
5. Menyatakan Pasal 7 PP Nomor 103/2015 bertentangan dengan:
  - a. Pasal 1, Pasal 2, Pasal 41, dan Pasal 50 ayat (2) UU PA;
  - b. Pasal 5 huruf (a), (d) dan (e), Pasal 6 ayat (1) huruf (a), (c), (e), (f), (g), (h), dan (i) UU Nomor 12/2011; dan
  - c. Pasal 3 ayat (2) dan (3), dan Pasal 4 UU Nomor 39/1999.
6. Menyatakan Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7 PP Nomor 103/2015 tidak sah dan tidak memiliki keberlakuan hukum;
7. Mengubah Pasal 6 PP Nomor 103/2015 sehingga secara keseluruhan berbunyi sebagai berikut:

*“(1) Rumah Tunggal yang diberikan di atas tanah Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a angka 1, diberikan untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun.*

*(2) Hak Pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.*



(3) Dalam hal jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Pakai atas tanah yang sama.”

8. Mengubah Pasal 7 PP Nomor 103/2015 sehingga secara keseluruhan berbunyi sebagai berikut:

“(1) Rumah Tunggal di atas tanah Hak Pakai di atas Hak Milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a angka 2 diberikan Hak Pakai untuk jangka waktu yang disepakati tidak lebih lama dari 25 (dua puluh lima) tahun.

(2) Atas kesepakatan antar pemegang Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.”

Menimbang, bahwa untuk mendukung dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan surat-surat bukti berupa:

1. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (bukti P-1);
2. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (bukti P-2);
3. Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (bukti P-3);
4. Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (bukti P-4);
5. Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (bukti P-5);
6. Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (bukti P-6);
7. Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (bukti P-7);
8. Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2015 tentang Fasilitas dan Kemudahan di Kawasan Ekonomi Khusus (bukti P-8);
9. Fotokopi buku karangan Prof. Boedi Harsono berjudul Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Halaman 229 dan Halaman 230, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008 (bukti P-9);



10. Fotokopi buku karangan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie berjudul The Constitutional Law of Indonesia, Halaman 494 dan Halaman 518-519, Penerbit Sweet&Maxwell Asia, Malaysia, 2009 (bukti P-10);
11. Fotokopi buku karangan Prof. Rosa Agustina, Kolkman, W.D., Verstappen, Leon, & Bosko, Rafael, berjudul Hukum Tentang Orang, Hukum Keluarga dan Hukum Waris di Belanda dan Indonesia, Halaman 144 Penerbit Pustaka Larasan, Bali, 2012 (bukti P-11);

Menimbang, bahwa permohonan keberatan hak uji materiil tersebut telah disampaikan kepada Termohon pada tanggal 18 Oktober 2016 berdasarkan Surat Panitera Muda Tata Usaha Negara Mahkamah Agung Nomor 39/PER-PSG/X/39P/HUM/2016, tanggal 18 Oktober 2016;

Menimbang, bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Termohon tidak mengajukan jawaban tertulis;

## PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan keberatan hak uji materiil dari para Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas;

Bahwa yang menjadi objek permohonan keberatan hak uji materiil para Pemohon adalah Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (bukti P-1);

Bahwa sebelum Mahkamah Agung mempertimbangkan pokok permohonan yang diajukan para Pemohon, terlebih dahulu akan mempertimbangkan apakah permohonan *a quo* memenuhi persyaratan formal, yaitu mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji objek permohonan keberatan hak uji materiil, dan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil;

### Kewenangan Mahkamah Agung:

Bahwa kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji permohonan keberatan hak uji materiil didasarkan pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Pasal 31A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, yang pada intinya menentukan bahwa Mahkamah Agung



berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

Bahwa peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (vide Pasal 1 angka 2);

Bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Bahwa objek permohonan keberatan hak uji materiil berupa: Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (khususnya Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7), merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga Mahkamah Agung berwenang untuk mengujinya;

## **Kedudukan Hukum (*legal standing*) para Pemohon:**

Bahwa selanjutnya Mahkamah Agung akan mempertimbangkan apakah para Pemohon mempunyai kepentingan untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil, sehingga para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mempersoalkan objek permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

Bahwa Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 menyatakan bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan tersebut, yaitu:



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. badan hukum publik atau badan hukum privat;

Dalam Penjelasannya ditentukan bahwa yang dimaksud dengan “perorangan” adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama;

Bahwa lebih lanjut Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 menentukan bahwa pemohon keberatan adalah kelompok orang atau perorangan yang mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang;

Bahwa dengan demikian, Pemohon dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009;
- b. kerugian hak yang diakibatkan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujian;

Bahwa para Pemohon adalah kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama, berprofesi sebagai advokat, yang merasa dirugikan dengan berlakunya objek hak uji materiil karena adanya perbedaan pengaturan pemberian jangka waktu hak pakai atas tanah negara bagi WNA apabila dikumulasikan sampai 80 tahun, sedangkan bagi WNI hanya 70 tahun, demikian pula jangka waktu hak pakai atas tanah hak milik, bagi WNA apabila dikumulasikan sampai 80 tahun, sedangkan bagi WNI hanya 25 tahun;

Bahwa dari dalil-dalil para Pemohon dikaitkan dengan bukti-bukti yang diajukan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa para Pemohon merupakan subjek hukum yang dirugikan haknya akibat berlakunya objek hak uji materiil, dengan demikian para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan keberatan hak uji materiil *a quo* sebagaimana dimaksud Pasal 31A ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011;

Bahwa oleh karena Mahkamah Agung berwenang menguji permohonan keberatan hak uji materiil dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal*





# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

*standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka permohonan *a quo* secara formal dapat diterima;

## Pokok Permohonan:

Bahwa selanjutnya Mahkamah Agung akan mempertimbangkan pokok permohonan, yaitu apakah ketentuan yang dimohonkan uji materiil *a quo* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak;

Bahwa pokok permohonan keberatan hak uji materiil adalah pengujian atas Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, terhadap:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

Bahwa untuk membuktikan dalil permohonannya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-11;

## Pendapat Mahkamah Agung:

Bahwa setelah mencermati dan mempelajari dalil-dalil permohonan dari para Pemohon dan bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan, Mahkamah Agung berpendapat bahwa dalil-dalil para Pemohon tersebut tidak dapat dibenarkan, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa terhadap objek hak uji materiil khususnya Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, telah diuji dalam perkara Nomor 34 P/HUM/2016, tanggal 1 Desember 2016, dengan amar “menolak permohonan hak uji materiil”, sehingga terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam peraturan yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali, karena maksud dan tujuan permohonan sesungguhnya telah terpenuhi dalam putusan tersebut, dan sesuai asas *erga omnes* pertimbangan dan amar dalam putusan tersebut juga berlaku terhadap permohonan *a quo*;
- Bahwa terhadap objek hak uji materiil berupa Pasal 6 dan 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015, kedua pasal tersebut diterbitkan



sebagai derivasi atau untuk melaksanakan ketentuan Pasal 41, 42, 43, dan 50 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang memang tidak mengatur jangka waktu hak pakai bagi warga negara asing khususnya terkait kepemilikan rumah tinggal atau hunian, sehingga ketentuan pasal tersebut termasuk dalam kategori “*open legal policy*” yaitu memberikan diskresi kepada pemerintah untuk menentukan kebijakan terkait dengan jangka waktu hak pakai untuk kepemilikan rumah tinggal atau hunian bagi warga negara asing. Selain itu, adanya perbedaan pengaturan tentang jangka waktu hak pakai antara WNA dan WNI tidak serta-merta merupakan bentuk diskriminasi yang termasuk pelanggaran hak asasi manusia, karena berdasarkan asas nasionalitas yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, warga negara asing tidak boleh diberikan hak milik atas tanah di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dalil permohonan para Pemohon tidak beralasan hukum;

#### Konklusi:

Bahwa berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah Agung berkesimpulan:

- Mahkamah Agung berwenang untuk mengadili permohonan keberatan hak uji materiil;
- Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, dan
- Pokok permohonan dari para Pemohon tidak beralasan hukum;

Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, terbukti bahwa Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, karenanya permohonan keberatan hak uji materiil dari para Pemohon harus ditolak, dan selanjutnya sebagai pihak yang kalah para Pemohon dihukum untuk membayar biaya perkara;



# Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

## MENGADILI,

Menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari para Pemohon:  
**I. EDDY M. LEKS, S.H., LL.M., MCI Arb, II. IVOR IGNASIO PASARIBU, S.H.,**  
tersebut;

Menghukum para Pemohon untuk membayar biaya perkara sebesar Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Kamis, tanggal 12 Januari 2017, oleh Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum., Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Mahkamah Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N., dan Is Sudaryono, S.H., M.H., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Heni Hendrarta Widya Sukmana Kurniawan, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:

ttd./Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N.  
ttd./Is Sudaryono, S.H., M.H.

Ketua Majelis,

ttd./Dr. H. Supandi, S.H., M.Hum.

Panitera Pengganti,

ttd./Heni Hendrarta Widya Sukmana Kurniawan, S.H., M.H.

Biaya-biaya:

1. Meterai	Rp	6.000,00
2. Redaksi	Rp	5.000,00
3. Administrasi	Rp	989.000,00
Jumlah:	Rp	1.000.000,00

Untuk salinan  
Mahkamah Agung RI  
atas nama Panitera,  
Panitera Muda Tata Usaha Negara,

H. Ashadi, S.H.

NIP 19540827 198303 1 002