MENDAPO Journal of Administration Law

ISSN Print: 2774-7840 ISSN Online: 2774-7905

Volume 7, Nomor 3 | 2026 | Halaman 368-391

Jurnal Office: Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Jambi, Jambi 36361

DOI. https://doi.org/10.22437/0f50h115

Restrictions on Foreign Nationals' Land Control from Human Rights and Local Economic Sovereignty Perspectives
Pembatasan Penguasaan Tanah Warga Negara Asing dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Kedaulatan Ekonomi Lokal

Enola Eltary,[1] Febri Jaya,[2] Ampuan Situmeang [3]
Faculty of Law, Universitas Internasional Batam, Batam, Indonesia
Corresponding Author : *febri.jaya@uib.edu*

Abstract

This study examines restrictions on land control by foreign nationals from the perspectives of human rights and local economic sovereignty. The research addresses the tension between foreign investment interests, the protection of local communities' rights to land and adequate housing, and the state's responsibility to preserve land as a strategic resource for public welfare. This study employs normative legal research using statutory and conceptual approaches through an examination of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles, Government Regulation Number 18 of 2021, Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 18 of 2021, and relevant legal literature. The findings demonstrate that restrictions on land control by foreign nationals have a legitimate legal basis and satisfy the principles of legality, legitimate aim, necessity, proportionality, and non-discrimination. However, legal certainty has not been fully realized in terms of justice and utility. Weak verification of land-use rights, nominee arrangements, and inadequate supervision may facilitate concealed land control, increase property prices, restrict local communities' access to land, and reduce local economic benefits. This study argues that restrictions on land control by foreign nationals constitute a legal instrument for balancing foreign investment, human rights protection, and local economic sovereignty. Therefore, stronger verification, transparent land administration, effective supervision, and consistent law enforcement are necessary to ensure that land control remains aligned with public welfare and the protection of local communities.

Keywords: ***Foreign Nationals, Land Control, Human Rights, Local Economic Sovereignty, Land Restrictions.***

Abstrak

Penelitian ini menganalisis pembatasan penguasaan tanah oleh warga negara asing dalam perspektif hak asasi manusia dan kedaulatan ekonomi lokal. Permasalahan

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

penelitian berangkat dari ketegangan antara kepentingan investasi asing, perlindungan hak masyarakat atas tanah dan tempat tinggal yang layak, serta kewajiban negara menjaga tanah sebagai sumber daya strategis bagi kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui analisis terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021, dan literatur hukum yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif pembatasan penguasaan tanah oleh warga negara asing memiliki dasar hukum yang sah dan memenuhi prinsip legalitas, tujuan yang sah, kebutuhan, proporsionalitas, dan nondiskriminasi. Namun, kepastian hukum belum sepenuhnya terwujud dalam keadilan dan kemanfaatan. Lemahnya verifikasi hak pakai, praktik perjanjian pinjam nama, dan pengawasan berpotensi memperluas penguasaan tanah secara terselubung, meningkatkan harga properti, membatasi akses masyarakat lokal, serta mengurangi manfaat ekonomi lokal. Penelitian ini menegaskan bahwa pembatasan penguasaan tanah oleh warga negara asing merupakan instrumen hukum untuk menyeimbangkan investasi, perlindungan hak asasi manusia, dan kedaulatan ekonomi lokal.

Kata Kunci: Warga Negara Asing, Penguasaan Tanah, Hak Asasi Manusia, Kedaulatan Ekonomi Lokal, Pembatasan Pertanahan.

A. Pendahuluan

Penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Kota Batam berkaitan dengan pembatasan hak atas tanah bagi WNA serta implikasinya terhadap kedaulatan ekonomi lokal. Data resmi terbaru dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menunjukkan bahwa ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia masih sangat tinggi, dengan sekitar 68% lahan di Indonesia dikuasai oleh hanya 1% populasi.[1] Kondisi ini secara historis telah muncul sejak lama, sebagaimana tercermin dalam RDP dengan Komisi II DPR RI tahun 2010, di mana BPN melaporkan bahwa hampir 80% tanah di Indonesia dikuasai oleh kurang dari 2% penduduk, yang menunjukkan bahwa persoalan ketimpangan agraria di Indonesia bersifat struktural dan berlangsung dalam jangka panjang.[2] Kondisi tersebut

[1] Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang, "Strategi Pengendalian Kebijakan Agraria Dan Tata Ruang Di Institut Pertanian Bogor (IPB)," *Direktorat Jenderal Pengendalian Dan Penertiban Tanah Dan Ruang, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional*, n.d., https://djpptr.atrbpn.go.id/berita/dirjen-pptr-jonahar-paparkan-strategi-pengendalian-kebijakan-agraria-dan-tata-ruang-di-institut-pertanian-bogor-ipb.

[2] Febri Jaya, Lu Sudirman, and David Tan, "Application of Development Law Theory in Overcoming Legal Voids Related to Land Ownership Restrictions in Indonesia," *Jurnal Akta* 12, no. 4 (2025): 1149, https://doi.org/10.30659/akta.v12i4.48622.

menunjukkan pentingnya pengaturan dan pembatasan penguasaan tanah untuk mencegah semakin terkonsentrasinya penguasaan sumber daya agraria. Ketimpangan ini mengancam HAM warga lokal atas standar hidup layak, sekaligus kedaulatan ekonomi daerah, karena akumulasi aset tanah oleh WNA dapat meminggirkan masyarakat dari perumahan dan kekayaan lokal. Dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, WNA pada prinsipnya tidak dapat menjadi subjek Hak Milik atas tanah, namun dapat memperoleh Hak Pakai sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hukum, yaitu memiliki dokumen keimigrasian yang sah sesuai Pasal 69 PP No. 18 Tahun 2021. Hak Pakai tersebut dapat diberikan atas rumah tapak maupun satuan rumah susun, dengan status tanah berupa Hak Pakai di atas tanah negara, Hak Milik, atau Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 69 sampai Pasal 73 PP No. 18 Tahun 2021. Pemberian hak tersebut juga dibatasi oleh luas tanah, umumnya maksimal satu bidang per orang atau keluarga sesuai Pasal 186 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021. Apabila WNA tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai subjek hukum atau meninggalkan Indonesia selama satu tahun atau lebih, yang bersangkutan wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat sesuai ketentuan yang berlaku. Ketentuan-ketentuan ini menjadi dasar bagi pembatasan penguasaan tanah WNA di Batam, yang dalam praktiknya menimbulkan sejumlah persoalan hukum.

Permasalahan utama dalam penguasaan tanah oleh WNA terletak pada kebutuhan untuk menyeimbangkan kepentingan investasi asing dengan pelindungan hak masyarakat serta kedaulatan ekonomi lokal. Walaupun WNA memiliki hak pakai atas tanah, kenyataan bahwa Batam telah menjadi pusat investasi properti asing menimbulkan kekhawatiran tentang dampak sosial ekonomi.[3] Kekhawatiran tersebut berkaitan dengan potensi penguasaan aset strategis dan meningkatnya ketergantungan terhadap investasi asing yang dapat mengurangi kontrol masyarakat dan pemerintah daerah terhadap sumber daya tanah. Meskipun terdapat pembatasan, kemudahan investasi dan perkembangan sektor properti di Batam berpotensi

[3] Direktor Jenderal Kekayaan Negara, "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Atas Tanah Di Indonesia," 2023, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15842/Kepemilikan-Tanah-Bagi-Warga-Negara-Asing-Atas-Tanah-di-Indonesia.html.

meningkatkan keterlibatan WNA dalam penguasaan properti dan pemanfaatan tanah.[4] Ini berdampak pada kehidupan ekonomi dan sosial di Batam, yang merupakan wilayah perdagangan bebas dan khusus. Adanya beberapa peraturan ini adalah untuk menjaga kualitas investasi dan sekaligus menjaga kepentingan warga negara Indonesia agar tanah hak milik tidak diberikan secara tidak terkontrol kepada WNA.[5]

WNA yang memiliki tanah di Kota Batam memiliki perbedaan yang jelas antara das sein, yang menunjukkan keadaan hukum saat ini, dan das sollen, yang menunjukkan standar hukum ideal yang harus diterapkan. Peraturan seperti Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 dan Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1241 Tahun 2022 lebih lanjut mengatur batasan teknis kepemilikan tanah WNA, termasuk jangka waktu dan nilai investasi minimal. Pasal 186 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, yang mengatur Batam sebagai kawasan ekonomi khusus, mengatur kategori hunian yang dapat dimiliki WNA. Ini termasuk rumah tapak dalam kategori mewah, dengan batasan satu bidang tanah per orang atau keluarga. Dengan adanya izin menteri, rumah dengan luas lebih dari 1 bidang tanah atau lebih dari 2.000 meter persegi dapat diberikan jika memberikan dampak ekonomi dan sosial yang positif.[6] Dalam kenyataannya, kondisi investasi yang mudah di Batam sebagai zona ekonomi khusus dan kawasan perdagangan bebas seringkali memberi WNA kesempatan untuk membeli properti dengan pengawasan yang tidak selalu ideal.[7] Ada kemungkinan bahwa batasan yang berlaku akan dilanggar atau aturan teknis diubah, yang akan melemahkan pelindungan tersebut. Norma hukum idealnya harus menetapkan mekanisme pengawasan ketat dan sanksi yang efektif untuk memastikan bahwa das sein dapat mendekati das sollen tanpa mengorbankan kedaulatan dan hak asasi manusia.

---

[4] Candra Gunawan, "Kepemilikan Dipermudah: Pembelian Properti Oleh WNA Di Batam Melesat," 2024, https://gokepri.com/kepemilikan-dipermudah-pembelian-properti-oleh-wna-di-batam-melesat/.

[5] Ahmad Muhammad Mustain Nasoha et al., "Kewarganegaraan Sebagai Instrumen Hukum Dalam Sengketa Agraria Transnasional," *Pemuliaan Keadilan* 2, no. 1 (2024): 01–26, https://doi.org/10.62383/pk.v2i1.290.

[6] Willa Wahyuni, "Aturan Batas Maksimal Kepemilikan Tanah Di Indonesia," *Hukum Online.Com*, 2024, https://www.hukumonline.com/berita/a/begini-aturan-batas-maksimal-kepemilikan-tanah-di-indonesia-lt659d5734514e3/.

[7] Pertanian Sitanggang, "Batam Dan Keistimewaan Sebagai Kawasan Khusus: Warga Asing Bisa Punya Properti," 2025, https://batam.tribunnews.com/2025/08/06/batam-dan-keistimewaan-sebagai-kawasan-khusus-warga-asing-bisa-punya-properti.

Fokus penelitian Sitohang dari Universitas Negeri Medan adalah cara hukum Indonesia mengatur, membatasi, dan mengawasi hak atas tanah bagi WNA. Fokus utama penelitian ini terbagi ke dalam tiga bagian. Pertama, penelitian melihat bagaimana WNA menguasai hak atas tanah menurut UUPA, termasuk melarang kepemilikan hak milik dan membatasi hak-hak lain yang dapat dimiliki. Kedua, penelitian melihat penerapan hak pakai sebagai mekanisme legal yang dapat digunakan WNA, termasuk penggunaan perjanjian nominee, hak sewa, dan kepemilikan rumah susun hanya di atas tanah yang berstatus hak pakai. Ketiga, penelitian membahas proses berakhirnya hubungan hukum WNA dengan tanah, misalnya ketika izin tinggal berakhir, jangka waktu hak habis, atau ketika WNA tidak memenuhi kewajiban melepaskan tanah dalam waktu satu tahun setelah hak tersebut tidak lagi memenuhi ketentuan hukum.[8] Penelitian yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Udayana mengkaji larangan UU No. 5 Tahun 1960 atas kepemilikan tanah oleh orang asing, dengan penekanan pada nasionalisme agraria dan pengecualian melalui hak pakai, hak guna bangunan, dan hak guna usaha.[9] Penelitian Gatot Rio Putro dari Universitas Batam mengambil sudut pandang berbeda dengan mengkaji implementasi kebijakan pemerintah mengenai hak kepemilikan properti WNA di Batam, mengungkap bagaimana regulasi tersebut diterapkan dalam praktik kepemilikan di lapangan. Penelitian ini mengungkap bagaimana regulasi tersebut diterapkan dalam praktik penguasaan tanah di lapangan, termasuk kendala administratif yang dihadapi oleh pemerintah daerah.[10] Ketiga penelitian tersebut masih memandang pembatasan hak atas tanah WNA sebagai persoalan teknis administratif dalam hukum agraria, dan belum menempatkannya sebagai instrumen yang secara langsung menghubungkan perlindungan hak asasi manusia masyarakat lokal dengan kedaulatan ekonomi daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menutupi kekosongan tersebut dengan membangun batasan penguasaan tanah oleh WNA yang

[8] Agung Torang Sitohang et al., "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia," *Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik* 2, no. 1 (2024): 4, https://doi.org/https://doi.org/10.51903/jaksa.v2i1.1533.

[9] Si Ngurah Yogi Iswara and Devi Marlita Martana, "Pemaknaan Konsep Pembatasan Kepemilikan Tanah Demi Kepentingan Umum Terhadap Batas Kepemilikan Tanah Non-Pertanian Dari Perspektif Groot-Grondbezit," *Acta Comitas* 10, no. 02 (2025): 436–54, https://doi.org/10.24843/ac.2025.v10.i02.p14.

[10] Gatot Rio Putro, "Kebijakan Pemerintah Tentang Hak Kepemilikan Properti Atas Tanah Dan Bangunan Bagi Warga Negara Asing Di Batam," 2023, http://repository.unissula.ac.id/32108/.

pertama, sebagai perlindungan HAM masyarakat lokal atas akses tanah dan tempat tinggal yang layak dan kedua, sebagai mekanisme menjaga kedaulatan ekonomi lokal dari dominasi modal asing, dengan mengambil konteks khusus Batam sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) yang memiliki karakteristik kemudahan investasi berbeda dari daerah lain di Indonesia.

Penelitian Magviro dari Universitas Trunojoyo Madura menyoroti praktik penguasaan tanah oleh WNA melalui perjanjian pinjam nama atau nominasi. Studi ini menemukan bahwa praktik tersebut bertentangan dengan Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA karena memberikan penguasaan de facto kepada pihak yang tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik, sekaligus mengkaji kedudukan perjanjian nominasi dalam sistem hukum perdata Indonesia.[11] Penelitian Iswara dari Universitas Brawijaya menekankan ketidakpastian hukum terkait jangka waktu perjanjian sewa tanah oleh WNA, khususnya di daerah wisata seperti Bali yang belum diatur secara tegas oleh peraturan agraria. Untuk mengatasi ketidakjelasan tersebut, penelitian ini mengusulkan penggunaan prinsip kepatutan dalam Pasal 1339 KUHPerdata sebagai rujukan, yang dikaitkan dengan batasan waktu hak atas tanah dalam UUPA dan PP 18/2021.[12] Kelima studi tersebut memperkaya pemahaman tentang mekanisme hukum, prosedur perizinan, dan praktik penguasaan tanah oleh WNA, namun masih terbatas pada aspek hukum agraria dan implementasi kebijakan semata, sehingga celah inilah yang coba diisi oleh penelitian ini dengan menempatkan hak asasi manusia dan kedaulatan ekonomi lokal sebagai kerangka analisis utama.

Studi ini menggabungkan tiga pendekatan analisis secara bersamaan. Aspek-aspek tersebut adalah pembatasan hukum penguasaan tanah WNA, pandangan hak asasi manusia tentang akses properti, dan dampak pada kedaulatan ekonomi lokal.[13] Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang cenderung mengkaji

---

[11] Dani Lailatul Magviro, Yasid Amali, and Lucky Dafira Nugroho, "Analisis Yuridis Terhadap Kepemilikan Tanah Oleh WNA Melalui Pinjam Nama: Studi Perbandingan Hukum Perdata Internasional," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 3 (2025): 2127–33, https://doi.org/10.61104/alz.v3i3.1552.

[12] Yudha Tri Dharma Iswara, Hanif Nur Widhiyanti, and Novitasari Dian Ph, "Legal Certainty of Lease Rights for Foreign Citizens of Ownership Land in Indonesia," *Jurnal Multidisiplin Madani* 3, no. 5 (2023): 1073–79, https://doi.org/10.55927/mudima.v3i5.3841.

[13] Andi Erza Ferniawan, "Juridical Implications Of Foreign Citizens ' Land Ownership Status Through Nominee Agreements Based On The Concept Of Legal Certainty," *Tabelius Journal of Law* 1, no. 1 (2023): 1–18, https://jurnal.unissula.ac.id/index.php/tabelius/article/view/29831.

fenomena ini secara sebagian, baik hanya berfokus pada mekanisme hukum agraria, perbandingan yurisdiksi, atau pelaksanaan kebijakan. Penelitian ini menggunakan hak asasi manusia dan kedaulatan ekonomi lokal sebagai kerangka analisis utama dalam memahami regulasi penguasaan tanah WNA di Batam. Pendekatan penelitian ini sangat membantu dalam memahami hubungan yang kompleks antara pelindungan hak asasi manusia, kepentingan investasi asing, dan pelestarian kedaulatan ekonomi nasional. Penelitian ini diharapkan untuk memberikan rekomendasi terhadap kebijakan yang lebih adil dan seimbang bagi semua pihak yang bersangkutan dalam masalah kepemilikan tanah WNA di Batam melalui analisis ini.

Penelitian ini memberikan kontribusi secara teoretis dan praktis ke proses pengembangan hukum agraria Indonesia. Secara teoretis, penelitian ini menggabungkan perspektif dari hukum agraria, hak asasi manusia, dan kedaulatan ekonomi untuk memahami regulasi penguasaan tanah WNA. Secara praktis, temuan penelitian ini dapat memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah untuk membuat regulasi yang lebih berkeadilan mengenai pembatasan penguasaan tanah WNA, khususnya di kawasan ekonomi tertentu seperti Batam. Penelitian ini akan membantu praktisi hukum, akademisi, dan pihak-pihak yang berkepentingan memahami dinamika hukum yang mempertahankan kedaulatan nasional meskipun menghadapi tantangan globalisasi ekonomi.[14] Penelitian ini memiliki terbatasnya mengenai tidak adanya perbandingan dengan aturan penguasaan tanah asing di negara tetangga yang dapat memberikan gambaran lebih lengkap untuk perbaikan kebijakan. Penelitian ini diharapkan dapat mengatasi keterbatasan ini dengan melakukan analisis yang lebih luas dan pengumpulan data yang lebih komprehensif.

Penelitian ini berfokus pada analisis regulasi pembatasan kepemilikan dan penguasaan tanah oleh WNA di Kota Batam. Ada dua permasalahan utama yang menjadi sorotan, yaitu bagaimana pembatasan tersebut mempengaruhi hak asasi manusia dan bagaimana penguasaan tanah oleh WNA mempengaruhi ekonomi lokal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis regulasi dan pembatasan hukum terkait kepemilikan serta penguasaan tanah oleh warga negara asing. Analisis ini dilakukan

[14] Tri Artanto, "Rekontruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulaun Riau Berbasis Nilai Keadilan" (Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2022), https://search.proquest.com/openview/5248a00358961504204494ee7df3a14f/1?pqorigsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y.

dari perspektif hak asasi manusia dan kedaulatan ekonomi lokal. Penelitian ini juga akan mengidentifikasi dampak sosial ekonomi dan kebijakan yang terjadi. Oleh karena itu, diharapkan bahwa penelitian ini akan membantu dalam pengembangan studi hukum agraria dan hak asasi manusia. Selain itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menambah literatur tentang cara WNA menguasai tanah di wilayah strategis seperti Kota Batam. Penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintan dan pemangku kepentingan membuat kebijakan pertanahan yang adil, melindungi hak-hak masyarakat, dan meningkatkan ekonomi lokal.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif. Penelitian ini berfokus pada peraturan, dan asas-asas hukum yang mengatur penguasaan tanah oleh WNA di Batam. Metode penelitian hukum normatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait penguasaan tanah WNA dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan kedaulatan ekonomi lokal. Metode penelitian hukum adalah suatu pendekatan sistematis yang digunakan untuk menyelidiki, menganalisis, dan memahami berbagai fenomena hukum yang ada.[15] Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian hukum yang didasarkan pada teori. Dalam Bahasa Latin, kata "doktrin" berasal dari kata "doktrina", yang berarti instruksi, pengetahuan, atau ajaran. Teori ini mencakup ide dan dasar hukum dari semua sumber, baik itu kasus, hukum maupun aturan.[16] Penelitian ini menggunakan dua pendekatan analisis, yaitu pendekatan perundang-undangan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kepemilikan tanah oleh WNA, dan pendekatan konseptual untuk mengkaji konsep-konsep hukum seperti hak asasi manusia atas properti dan kedaulatan ekonomi.[17] Kombinasi kedua pendekatan ini diperlukan untuk melakukan analisis menyeluruh terhadap kompleksitas undang-

[15] Syafliansah et al., *Metode Penelitian Hukum* (Yogyakarta: Zahir Publishing, 2025), https://www.researchgate.net/publication/391629907_Metode_Penelitian_Hukum.

[16] Hari Sutra Disemadi, "Lensa Penelitian Hukum: Esai Deskriptif Tentang Metodologi Penelitian Hukum (Lenses of Legal Research: A Descriptive Essay on Legal Research Methodologies)," *Journal of Judicia; Review* 24, no. 2 (2022): 289–304, https://doi.org/10.37253/jjr.v24i2.7280.

[17] Sidi Ahyar Wiraguna, "Metode Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif Di Indonesia," *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 3 (2024), https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390.

undang pertanahan Batam, terutama yang berkaitan dengan penguasaan tanah WNA, yang melibatkan berbagai hierarki undang-undang. Aspek sosiologis turut dipertimbangkan sebatas sebagai konteks untuk memahami implikasi regulasi tersebut terhadap masyarakat lokal, bukan sebagai data empiris yang diuji secara langsung dalam penelitian ini, mengingat penelitian ini bersifat normatif dan bersumber pada data sekunder.

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini adalah data sekunder. Data yang diperoleh secara tidak langsung dengan bantuan media perantara dikenal sebagai data sekunder. Ini menunjukkan bahwa peneliti tidak secara langsung mengumpulkan data sekunder, melainkan dari sumber-sumber yang sudah ada sebelumnya.[18] Sumber data yang digunakan pada penelitian ini adalah Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2002 tentang Ketentuan Bangunan, Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 3 Tahun 2021, serta jurnal hukum dan artikel ilmiah. Teknik pengumpulan data studi kepustakaan mencakup pencarian data dan informasi melalui dokumen tertulis dan dokumen elektronik yang dapat mendukung proses penulisan.[19] Sejalan dengan hal tersebut, studi kepustakaan adalah salah satu metode terbaik untuk mendapatkan pengetahuan dan pemahaman yang dimiliki oleh para ahli dan peneliti- peneliti sebelumnya.[20] Untuk mendapatkan data atau informasi untuk penelitian ini, metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif deskriptif. Pendekatan penelitian ini dianggap sebagai penelitian tanpa perhitungan. Tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik, menciptakan teori baru, dan menggambarkan secara mendalam. Dengan pendekatan kualitatif deskriptif ini, data yang diperoleh dianalisis secara komprehensif untuk memahami dan mengevaluasi regulasi penguasaan tanah

[18] Undari & Mohamad, "MEMAHAMI SUMBER DATA PENELITIAN : PRIMER, SEKUNDER, DAN TERSIER," *Jurnal Edu Research Indonesian Institute For Corporate Learning And Studies (IICLS)* 5 (2024): 110–16.

[19] Mahanum Mahanum, "Tinjauan Kepustakaan," *ALACRITY : Journal of Education* 1, no. 2 (2021): 1–12, https://doi.org/10.52121/alacrity.v1i2.20.

[20] David Tan, "Metode Penelitian Hukum," *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 5 (2021): 63, https://core.ac.uk/download/pdf/490668614.pdf.

WNA di Batam dalam perspektif hak asasi manusia dan kedaulatan ekonomi lokal. Pendekatan analisis ini memungkinkan peneliti untuk tidak hanya mendeskripsikan apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga memberikan penilaian terhadap bagaimana seharusnya regulasi penguasaan tanah WNA dirancang agar dapat mengakomodasi prinsip hak asasi manusia tanpa mengorbankan kedaulatan ekonomi lokal.

C. Pembatasan Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing di Kota Batam Dari Aspek Perspektif Hak Asasi Manusia

Pembatasan penguasaan tanah oleh WNA di Kota Batam pada dasarnya diatur dalam sistem hukum agraria Indonesia yang menempatkan tanah sebagai sumber daya strategis negara. Yang dimaksud dengan prinsip ini, pembatasan penguasaan tanah bagi WNA berarti adanya aturan yang membatasi hak WNA dalam memiliki tanah atau properti di Indonesia.[21] Prinsip ini bersumber dari ketentuan konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang pada intinya menegaskan bahwa sumber daya alam berupa bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya berada di bawah penguasaan negara, dengan tujuan pemanfaatannya diarahkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa negara memegang kewenangan untuk menentukan pihak-pihak yang berhak memperoleh hak atas tanah di wilayah Indonesia. Dalam situasi ini, pembatasan terhadap WNA bukan hanya masalah administrasi pertanahan, tetapi juga menjaga kepentingan nasional dan kemakmuran masyarakat lokal. Oleh karena itu, peraturan yang berkaitan dengan penguasaan tanah oleh WNA di Batam harus dipahami sebagai bagian dari kebijakan negara untuk menjaga keadilan sosial.

Dalam literatur hukum agraria, konsep penguasaan negara atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dikenal dengan istilah hak menguasai negara. Hak menguasai negara mencakup wewenang negara untuk mengatur dan menyelenggarakan pembagian, penggunaan, dan pemeliharaan tanah, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dimiliki oleh subjek hukum atas tanah,

[21] Dian Dewi Khasanah, "Kepemilikan Properti Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia," *PROGRESIF: Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2022): 13–37, https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2999.

serta mengatur hubungan hukum antara orang Indonesia dengan tanah dan pemerintah.[22] Pembatasan hak atas tanah bagi WNA pada dasarnya merupakan bentuk pembatasan terhadap hak asasi manusia, sehingga keabsahannya perlu diuji, bukan sekadar diasumsikan. Dalam kerangka HAM, suatu pembatasan terhadap hak dapat dibenarkan apabila memenuhi lima unsur, yaitu *legality* (diatur secara sah dalam peraturan perundang-undangan), *legitimate aim* (memiliki tujuan yang sah), *necessity* (diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut), *proportionality* (seimbang antara pembatasan dan tujuan yang hendak dicapai), serta *non-discrimination* (tidak diterapkan secara diskriminatif).[23] Pengujian ini sangat penting karena ada dua kepentingan HAM yang saling bertentangan terkait dengan penguasaan tanah WNA di Batam. Masyarakat Indonesia memiliki keadilan sosial, tempat tinggal yang layak, akses ke sumber daya agraria, dan perlindungan kepentingan ekonomi lokal, sementara WNA memiliki hak asasi berupa kepastian hukum, perlindungan harta benda, dan hak atas tempat tinggal. Pembatasan WNA pada dasarnya adalah upaya untuk menyeimbangkan kedua kepentingan tersebut, sehingga perlu dievaluasi apakah keseimbangan tersebut telah dicapai secara legal dan proporsional.

Secara normatif, ketentuan mengenai kepemilikan tanah oleh WNA diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA ditegaskan bahwa "Hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik", sedangkan orang asing tidak diperbolehkan memiliki hak tersebut. Ketentuan lain yang mendukung prinsip nasionalitas dalam hukum agraria dapat ditemukan pada Pasal 26 ayat (2) UUPA. Norma ini mengatur konsekuensi hukum berupa kebatalan demi hukum atas setiap perbuatan hukum peralihan hak milik atas tanah baik berupa jual-beli, tukar-menukar, hibah, wasiat, maupun bentuk lainnya yang ditujukan untuk mengalihkan hak tersebut, baik secara langsung maupun terselubung, kepada subjek hukum yang tidak memenuhi syarat kewarganegaraan Indonesia murni, termasuk badan hukum yang tidak dikecualikan

[22] Aarce Tehupeiory, *Reforma Agraria Di Era Globalisasi*, 2023, http://repository.uki.ac.id/11411/5/ReformaAgrariadiEraGlobalisasi.pdf.

[23] M. Reza Saputra, Irwan Triadi, and Taufiqurrohman Syahuri, "Hukum Tata Negara Darurat Dalam Perspektif HAM : Dilema Antara Keamanan Negara Dan Hak Asasi Manusia," *Birokrasi: JURNAL ILMU HUKUM DAN TATA NEGARA* 2, no. 4 (2024): 182–94, https://doi.org/10.55606/birokrasi.v2i4.1585.

oleh Pemerintah sesuai Pasal 21 ayat (2). Sebagai konsekuensinya, objek tanah tersebut karena hukum beralih menjadi tanah negara, tanpa menghapus hak-hak pihak ketiga yang telah membebani tanah tersebut, dan tanpa memberikan hak kepada pemilik sebelumnya untuk menuntut kembali pembayaran yang telah diterimanya.

WNA tidak dapat memiliki hak milik atas tanah, tetapi hukum Indonesia memungkinkan mereka untuk menggunakan tanah melalui mekanisme hak pakai. Landasan hukum bagi hak pakai terdapat dalam Pasal 41 UUPA, yang mendefinisikannya sebagai hak seseorang atau badan hukum untuk menggunakan tanah atau memungut hasil dari tanah tersebut baik tanah yang dikuasai langsung oleh negara maupun tanah milik pihak lain dengan batasan waktu tertentu dan mengikuti syarat-syarat yang telah ditentukan oleh instansi yang berwenang memberikannya, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Artinya, WNA hanya diberi hak untuk memanfaatkan tanah, bukan untuk memilikinya secara keseluruhan, seperti yang dimiliki oleh warga negara Indonesia. Pengaturan ini menunjukkan bahwa negara tetap memegang kendali atas tanah.

Pengaturan mengenai kepemilikan tempat tinggal oleh WNA di Indonesia saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang mencabut dan menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 69 PP No. 18 Tahun 2021, WNA yang dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian adalah WNA yang memiliki dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan jenis hunian berupa rumah tapak atau satuan rumah susun di atas tanah berstatus Hak Pakai sebagaimana diatur dalam Pasal 71. Pemberian Hak Pakai paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang paling lama 20 tahun, dan diperbarui paling lama 30 tahun berikutnya sesuai Pasal 52 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021. Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara tetap memberikan kesempatan bagi WNA untuk tinggal di Indonesia tanpa hak milik atas tanah. Dari sudut pandang hak asasi manusia, kebijakan ini dapat dianggap sebagai pengakuan hak seseorang untuk memiliki rumah atau properti, meskipun tanah tetap dianggap sebagai sumber daya strategis dan hak-hak tersebut tetap dibatasi oleh

negara, , termasuk kewajiban melepaskan atau mengalihkan hak apabila persyaratan sebagai subjek hukum tidak lagi terpenuhi sebagaimana diatur dalam Pasal 50 PP No. 18 Tahun 2021.

Selain pengaturan mengenai jangka waktu hak pakai, pemerintah juga menetapkan batasan mengenai jenis, jumlah, dan luas properti yang dapat dimiliki oleh WNA. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Berdasarkan Pasal 186 Permen ATR/BPN No.18 Tahun 2021, dijelaskan bahwa WNA hanya dapat memiliki rumah tapak dengan kategori rumah mewah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan batasan satu bidang tanah per orang atau keluarga dan luas tanah paling luas 2.000 meter persegi, atau satuan rumah susun dengan kategori rumah susun komersial. Pengecualian atas batasan jumlah dan luas tersebut hanya dapat diberikan melalui izin Menteri ATR/BPN, dan semata-mata apabila kepemilikan tersebut memberikan dampak positif terhadap ekonomi dan sosial. Adapun batasan nilai atau harga minimal rumah dan satuan rumah susun bagi WNA diatur lebih lanjut melalui Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1241 Tahun 2022, sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 187 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021. Ketentuan ini berlaku secara nasional bagi kepemilikan rumah tinggal atau hunian oleh WNA, termasuk di Kota Batam, dan bertujuan untuk mengatur penguasaan tanah oleh WNA lebih terkontrol serta memastikan bahwa kepemilikan properti oleh WNA tidak menimbulkan ketimpangan dalam penguasaan tanah.

Pembatasan hak WNA atas tanah di Batam dapat diuji melalui kelima unsur tersebut. Pertama, dari sisi *legality*, pembatasan ini memiliki dasar hukum yang jelas dan berjenjang, mulai dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, Pasal 21 dan 26 UUPA, dan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, sehingga unsur legalitas terpenuhi. Kedua, dari sisi legitimate aim, pembatasan ini bertujuan menjaga penguasaan negara atas tanah sebagai sumber daya strategis demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, sehingga tujuan pembatasan tergolong sah. Ketiga, dari sisi necessity, pembatasan kepemilikan hak milik bagi WNA diperlukan untuk mencegah penguasaan tanah secara permanen oleh pihak yang tidak memiliki keterikatan kewarganegaraan dengan Indonesia, yang berpotensi mengancam kedaulatan agraria nasional apabila tidak dibatasi. Keempat,

dari sisi proportionality, negara tetap memberikan hak pakai WNA dengan jangka waktu tertentu, seperti yang diatur dalam ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, sehingga hak tempat tinggal WNA tetap terakomodasi meskipun ada batasan. Kelima, dari sisi non-discrimination, pembatasan ini tidak diskriminatif karena berlaku secara umum terhadap semua WNA tanpa membedakan asal negara mereka. Oleh karena itu, karena memenuhi kelima syarat tersebut, pembatasan hak WNA atas tanah di Batam secara normatif dapat dibenarkan dari sudut pandang HAM.

Uji proporsionalitas harus mempertimbangkan bukan hanya kepentingan WNA, tetapi juga hak-hak masyarakat Indonesia yang menjadi tujuan pembatasan, seperti hak atas tempat tinggal yang layak, yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945. Meskipun unsur-unsur legalitas dan tujuan yang sah telah dipenuhi secara normatif, kenaikan harga tanah di Batam sebagai akibat dari investasi properti asing menunjukkan bahwa keseimbangan proporsional tersebut belum sepenuhnya terwujud dalam praktik. Dengan kata lain, perbedaan antara "das sollen" dan "das sein" dalam masalah ini tidak terletak pada undang-undang atau tujuan pembatasan, tetapi pada uji proporsionalitasnya, yang dapat berubah jika pengawasan implementasi tidak diperkuat. Oleh karena itu, untuk menjaga keseimbangan HAM antara WNA dan masyarakat lokal dalam praktik, pemerintah, khususnya Kementerian ATR/BPN, harus memperketat verifikasi pendaftaran hak pakai.

D. Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Yang Berimplikasi Pada Kedaulatan Ekonomi Lokal di Kota Batam

Kemampuan suatu negara atau daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya ekonominya secara mandiri untuk kesejahteraan masyarakatnya disebut kedaulatan ekonomi lokal.[24] Dalam konteks pertanahan, kedaulatan ekonomi lokal berarti bahwa tanah sebagai aset strategis harus dikelola sebaik mungkin sehingga masyarakat setempat dapat memaksimalkan manfaatnya. Kota Batam secara kelembagaan berstatus sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2021

[24] Antonius Ary Setyawan et al., "Pemberdayaan Masyarakat Dalam Meningkatkan Kemandirian Ekonomi Lokal," *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan* 4, no. 1 (2025): 1494–1503, https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.1769.

tentang Penyelenggaraan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, dengan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam) sebagai regulator tunggal perizinan di kawasan tersebut. Selain itu, terdapat pula kawasan tertentu di dalam Kota Batam yang secara spesifik ditetapkan berstatus Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), yaitu KEK Batam Aero Technic dan KEK Nongsa Digital Park, yang keduanya berlokasi di Kecamatan Nongsa. Status KPBPB dan keberadaan KEK tersebut menjadikan Batam pusat perdagangan bebas yang menjadi pilihan utama bagi investor asing untuk menanamkan modal, termasuk di sektor properti.[25] Tingginya minat investasi asing memiliki dampak langsung pada penguasaan tanah Batam, jika tidak dikelola dengan benar, ini dapat mengancam stabilitas ekonomi kota. Akibatnya, penting untuk memahami bagaimana penguasaan tanah WNA berdampak pada ekonomi dan kehidupan masyarakat Batam.

Batam memiliki posisi geografis yang sangat strategis karena berbatasan langsung dengan Singapura dan Malaysia, sehingga menjadikannya salah satu kota dengan nilai investasi properti tertinggi di Indonesia.[26] Ini dapat mengubah peran masyarakat lokal dalam penguasaan aset ekonomi di negaranya. Kondisi ini menyebabkan ketimpangan struktural. Di satu sisi, modal asing mendominasi industri properti, dan di sisi lain, masyarakat lokal semakin sulit mendapatkan tanah murah. Pada akhirnya, ketidakseimbangan ini akan melemahkan daya saing ekonomi Batam dan berpotensi memperluas kesenjangan sosial di Kota Batam.

Salah satu dampak paling nyata dari meningkatnya penguasaan tanah oleh WNA di Batam adalah kenaikan harga tanah dan properti yang tidak sebanding dengan kemampuan ekonomi masyarakat lokal, seiring melonjaknya permintaan dari pembeli asing dengan daya beli tinggi dan semakin terpinggirkannya masyarakat lokal, terutama kalangan menengah ke bawah, dari akses kepemilikan tanah di kota mereka sendiri.[27] Keadaan ini diperparah oleh praktik perjanjian nominee atau pinjam nama,

[25] Firsta Reynalda Azzahra, Najamuddin Khairur Rijal, and Devita Prinanda, "Dampak Ekspor-Impor Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) Batam," *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2022): 69–82, https://doi.org/10.52423/neores.v4i1.16.

[26] Bobo Alex Sandro and Mutimatun Ni'ami, "Peran Pemerintah Dalam Penetapan Wilayah Otorita Batam Dari Segi Ekonomi Dan Pembangunan" (Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2025), http://eprints.ums.ac.id/id/eprint/135950.

[27] Oki Lukas Permana Purba and Irene Svinarky, "Analisis Yuridis Tentang Eksistensi Penerapan Hak Guna Bangunan Di Kota Batam," *Scientia Journal*, 2023, https://ejournal.upbatam.ac.id/index.php/scientia_journal/article/download/7857/3266.

yaitu konstruksi hukum yang memisahkan *legal ownership* WNI yang namanya tercantum dalam sertifikat dari *beneficial ownership*, yakni WNA yang secara substansial mengendalikan dan menikmati manfaat ekonomi tanah tersebut, sehingga tercipta penguasaan de facto oleh WNA atas objek yang secara formal bukan miliknya.[28] Praktik ini bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang membatasi subjek hak milik hanya bagi WNI, serta Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyatakan batal demi hukum setiap peralihan hak milik kepada pihak yang tidak memenuhi syarat kewarganegaraan, baik secara langsung maupun terselubung kategori yang mencakup skema nominee, sehingga perjanjian tersebut dikategorikan sebagai penyelundupan hukum yang batal demi hukum sejak semula dan mengembalikan objek tanah menjadi tanah negara tanpa hak bagi WNA untuk menuntut kembali investasinya.[29] Dalam praktik peradilan, seringkali sulit untuk membuktikan *beneficial ownership* WNA karena dokumen formal hanya mencantumkan nama WNI. Ini membuat pengadilan berubah untuk memeriksa itikad para pihak dan keberadaan kontrol manfaat secara materiil. Sementara itu, PPAT atau notaris yang membuat akta nominee turut bertanggung jawab berdasarkan prinsip kehati-hatian yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UU Jabatan Notaris dan dapat dikenakan sanksi berlapis berupa sanksi kode etik oleh Majelis Pengawas (teguran hingga pemberhentian tidak hormat), tanggung jawab perdata berupa ganti rugi, serta tanggung jawab pidana apabila unsur kesengajaan terbukti.[30]

Dari perspektif kedaulatan ekonomi lokal, dominasi modal asing dalam penguasaan tanah di Batam juga berpotensi menimbulkan ketergantungan ekonomi daerah terhadap investasi luar negeri. Ketika properti dan pertanahan terlalu bergantung pada modal asing, daerah tersebut kehilangan kemampuannya untuk menentukan arah pembangunan secara mandiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat

[28] Elviani Elviani et al., "Analisis Yuridis Terhadap Pencoretan Pihak Dalam Akta Notaris Yang Berindikasi Nominee Serta Menimbulkan Ketidakpastian Hukum (Studi Penelitian Di Majelis Pengawas Daerah Kota Batam)," *UNES Law Review* 6, no. 1 (2023): 3525–35, https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.1153.

[29] Putu Kanya Prajna Maharani and Anak Agung Angga Primantari, "PENGUASAAN HAK MILIK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING MELALUI NOMINEE BERDASARKAN KUHPERDATA DAN UUPA" 3, no. 10 (2025), https://jurnal.mediaakademik.com/index.php/jma/article/view/3002.

[30] Esra Amanda Mora and Yunanto, "Tanggung Jawab Notaris Dan Akibat Yang Ditimbulkan Dalam Pembuatan Perjanjian Nominee Atas Kepemilikan Tanah" 5, no. 2 (2026): 651–58, https://doi.org/10.55123/sosmaniora.v5i2.7227.

lokalnya.[31] Mekanisme ini dapat digambarkan secara teoretis sebagai serangkaian langkah langkah seperti, kepemilikan properti WNA mendorong investasi, yang kemudian mendorong aktivitas ekonomi lokal dan menghasilkan penerimaan pajak dan retribusi daerah, dan pada titik tertentu menimbulkan efek pengganda *(multiplier effect)* pada ekonomi lokal. Namun, keuntungan ekonomi daerah akan terganggu jika sebagian besar keuntungan dari pengelolaan properti tidak digunakan untuk investasi atau pembelanjaan di dalam negeri, tetapi malah dialirkan kembali ke negara asal investor, yang dikenal sebagai *capital outflow.*[32] Penelitian mengenai kontribusi penanaman modal asing (PMA) terhadap perekonomian Kota Batam menunjukkan bahwa PMA memberikan kontribusi signifikan terhadap PDRB Batam, sehingga secara teoretis dapat dipahami bahwa apabila arus modal yang keluar melebihi arus modal yang masuk dan berputar di dalam daerah, pertumbuhan ekonomi Batam berpotensi terdampak secara negatif.[33] Meskipun demikian, tidak setiap kepemilikan tanah oleh WNA secara otomatis menyebabkan hilangnya kedaulatan ekonomi lokal, karena hal tersebut sangat bergantung pada sejauh mana investasi tersebut menghasilkan aktivitas ekonomi riil, penerimaan fiskal, dan efek pengganda di dalam daerah. Ini berbeda dengan kepemilikan tanah oleh masyarakat lokal, di mana keuntungan ekonomi cenderung berputar ke dalam negeri dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah secara lebih berkelanjutan. Kondisi ini menunjukkan bahwa dominasi modal asing di Batam berpotensi mengurangi sirkulasi ekonomi lokal apabila tidak diimbangi oleh kebijakan yang memastikan investasi asing di sektor properti memberikan manfaat nyata dan berkelanjutan bagi perekonomian lokal.

Regulasi yang ada saat ini, seperti ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021, sebenarnya telah dirancang untuk menyeimbangkan kepentingan investasi asing dengan perlindungan kedaulatan ekonomi lokal melalui berbagai pembatasan kepemilikan

[31] Alia Zahrotin Kamila Imani, "DIPLOMASI EKONOMI INDONESIA TERHADAP SINGAPURA DALAM SEKTOR INDUSTRI DI BATAM MELALUI PENGEMBANGAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS (KEK)" 5, no. 1 (2024): 70–80, https://dspace.uii.ac.id/handle/123456789/50484.

[32] Zulpahli Dalimunthe and Diah Anggeraini Hasri, "Analisis Multiplier Effect Investasi Dan Pengeluaran Pemerintah Terhadap Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2016-2020," *Nusantara Journal of Economics* 5, no. 1 (2023): 21–28, https://jurnal.uts.ac.id/index.php/nje/article/download/2768/1335.

[33] Latisha Sarah, Etty Soesilowati, and Universitas Negeri Malang, "Contribution of Investment in Promoting City Economy Kontribusi Penanaman Modal Dalam Memajukan Perekonomian Kota Batam," *Management Studies and Entrepreneurship Journal* 3, no. 2 (2022): 618–27, http://journal.yrpipku.com/index.php/msej.

tanah bagi WNA. Dengan adanya peningkatan penguasaan tanah oleh WNA di Batam yang didukung oleh kebijakan pemerintah sebagai kawasan ekonomi khusus justru menimbulkan implikasi serius terhadap kedaulatan ekonomi lokal, karena aset tanah yang seharusnya menjadi sumber kekayaan masyarakat setempat beralih dikuasai oleh pihak asing. Kondisi ini mencerminkan kesenjangan antara das sein dan das sollen dalam teori kepastian hukum Radbruch, di mana regulasi yang idealnya dirancang untuk melindungi kedaulatan ekonomi lokal belum sepenuhnya terwujud dalam praktik penguasaan tanah di lapangan. Ketika penguasaan tanah WNA terus meningkat tanpa diimbangi oleh mekanisme pengawasan yang kuat, masyarakat lokal akan semakin kehilangan akses ke tanah, yang merupakan aset ekonomi penting bagi kemakmuran mereka. Oleh karena itu, regulasi harus dikuatkan tidak hanya dalam hal substansi hukum, tetapi juga harus disertai dengan mekanisme penegakan yang tegas untuk melindungi kedaulatan ekonomi lokal Kota Batam dari dominasi penguasaan tanah oleh pihak asing.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan pendekatan kebijakan yang komprehensif dan terintegrasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan Badan Pertanahan Nasional. Pemerintah harus memperkuat sistem pendaftaran tanah dan database kepemilikan properti yang jelas dan mudah diakses agar setiap pelanggaran batas penguasaan tanah oleh WNA dapat terdeteksi secara cepat dan ditindaklanjuti secara hukum. Selain itu, pemerintah daerah Batam harus membuat kebijakan untuk mendorong masyarakat lokal untuk memiliki tanah. Ini dapat dilakukan dengan memberikan subsidi atau memudahkan warga Batam untuk mendapatkan kredit kepemilikan tanah. Metode ini penting untuk mencegah masyarakat lokal tertinggal dalam persaingan penguasaan aset ekonomi kota karena investasi asing yang meningkat.

E. Kesimpulan

Penelitian ini menemukan tiga hal pokok. Pertama, secara normatif pembatasan penguasaan tanah WNA di Batam telah memenuhi syarat pembatasan hak asasi manusia yang sah*, legality, legitimate aim, necessity, proportionality, dan non-discrimination*, sehingga dari sisi regulasi (UUPA, PP No. 18/2021, Permen ATR/BPN No. 18/2021) telah mencerminkan kepastian hukum dalam pengertian Radbruch,

yaitu norma yang jelas dan dapat diprediksi mengenai batas hak WNA atas tanah. Kedua, pelaksanaan kepastian hukum tersebut tidak sebanding dengan keadilan dalam pelaksanaan. Kurangnya verifikasi hak pakai dan banyaknya praktik nominee, proporsionalitas antara hak WNA dan hak masyarakat lokal atas tempat tinggal layak tergerus (Pasal 28H ayat (1) UUD 1945). Akibatnya, uji proporsionalitas yang semula dipenuhi secara normatif gagal terwujud secara substantif di lapangan. Ketiga, kurangnya pengawasan mengurangi manfaat regulasi karena tujuan awal pembatasan untuk melindungi kedaulatan ekonomi lokal justru menyebabkan kenaikan harga tanah dan aliran keuntungan properti ke luar daerah. Akibatnya, regulasi tidak lagi bermanfaat bagi masyarakat yang seharusnya dilindungi. Ketiga hasil menunjukkan bahwa perbedaan antara das sein dan das sollen dalam kasus ini bukan hanya masalah kepatuhan administratif. Sebaliknya, itu adalah gambaran dari konflik antara tiga nilai dasar hukum Radbruch: regulasi yang secara tekstual sudah pasti (kepastian hukum) ternyata tidak otomatis adil dalam pelaksanaannya (keadilan), dan pada gilirannya gagal memberi manfaat nyata bagi kedaulatan ekonomi lokal (kemanfaatan). Ini adalah temuan baru dalam penelitian ini. Pembatasan penguasaan tanah WNA menjadi titik temu antara perlindungan HAM masyarakat lokal dan penguatan kedaulatan ekonomi daerah, bukan sekadar masalah teknis hukum agraria.

F. Saran

Pertama, dalam hal regulasi, pemerintah harus memperkuat standar teknis mengenai kriteria dan prosedur verifikasi hak pakai bagi WNA, termasuk memperjelas ketentuan mengenai indikator dan pembuktian *beneficial ownership* dalam praktik nominee. Ini akan menutup celah hukum yang selama ini digunakan untuk penguasaan tanah secara terselubung. Kedua, dalam hal administrasi, sistem pendaftaran dan basis data pertanahan harus dibuat lebih transparan dan terintegrasi antar-instansi (Kementerian ATR/BPN, BP Batam, dan Pemerintah Kota Batam). Ketiga, dari segi pengawasan, Kementerian ATR/BPN dan instansi terkait harus meningkatkan pengawasan aktif dan terus menerus terhadap pemberian dan perpanjangan hak pakai serta menerapkan sanksi tegas dan konsisten terhadap pelanggaran ketentuan pertanahan. Ini termasuk sanksi terhadap notaris/PPAT yang terlibat dalam pembuatan akta nominee yang bernuansa. Keempat, dalam hal perlindungan

masyarakat lokal, pemerintah pusat dan daerah harus membuat kebijakan afirmatif seperti subsidi untuk kepemilikan tanah dan rumah serta kemudahan akses kredit untuk masyarakat lokal. Hal ini akan memungkinkan peningkatan investasi asing, perlindungan hak masyarakat, dan penguatan ekonomi lokal secara konsisten.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Artikel/Buku/Laporan

Ahmad Muhammad Mustain Nasoha, Ashfiya Nur Atqiya, Hamim sirojuddin Al Manshur, Annisa Sandy Hudha, and Suci Ariyanti. "Kewarganegaraan Sebagai Instrumen Hukum Dalam Sengketa Agraria Transnasional." *Pemuliaan Keadilan* 2, no. 1 (2024): 01–26. https://doi.org/10.62383/pk.v2i1.290.

Antonius Ary Setyawan, Eva Desembrianita, Muhammad Hery Santoso, Syahril, and Rieneke Ryke Kalalo. "Pemberdayaan Masyarakat Dalam Meningkatkan Kemandirian Ekonomi Lokal." *Jurnal Pengabdian Masyarakat Dan Riset Pendidikan* 4, no. 1 (2025): 1494–1503. https://doi.org/10.31004/jerkin.v4i1.1769.

Artanto, Tri. "Rekontruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulaun Riau Berbasis Nilai Keadilan." Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia), 2022. https://search.proquest.com/openview/5248a00358961504204494ee7df3a14f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y.

Azzahra, Firsta Reynalda, Najamuddin Khairur Rijal, and Devita Prinanda. "Dampak Ekspor-Impor Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) Batam." *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2022): 69–82. https://doi.org/10.52423/neores.v4i1.16.

Dalimunthe, Zulpahli, and Diah Anggeraini Hasri. "Analisis Multiplier Effect Investasi Dan Pengeluaran Pemerintah Terhadap Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2016-2020." *Nusantara Journal of Economics* 5, no. 1 (2023): 21–28. https://jurnal.uts.ac.id/index.php/nje/article/download/2768/1335.

Disemadi, Hari Sutra. "Lensa Penelitian Hukum: Esai Deskriptif Tentang Metodologi Penelitian Hukum (Lenses of Legal Research: A Descriptive Essay on Legal Research Methodologies)." *Journal of Judicia; Review* 24, no. 2 (2022): 289–304. https://doi.org/10.37253/jjr.v24i2.7280.

Elviani, Elviani, Soerya Respationo, Muhammad Tartib, and Erniyanti Erniyanti. "Analisis Yuridis Terhadap Pencoretan Pihak Dalam Akta Notaris Yang Berindikasi Nominee Serta Menimbulkan Ketidakpastian Hukum (Studi Penelitian Di Majelis Pengawas Daerah Kota Batam)." *UNES Law Review* 6, no. 1 (2023): 3525–35. https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1.1153.

Esra Amanda Mora, and Yunanto. “Tanggung Jawab Notaris Dan Akibat Yang Ditimbulkan Dalam Pembuatan Perjanjian Nominee Atas Kepemilikan Tanah” 5, no. 2 (2026): 651–58. https://doi.org/10.55123/sosmaniora.v5i2.7227.

Ferniawan, Andi Erza. “Juridical Implications Of Foreign Citizens ’ Land Ownership Status Through Nominee Agreements Based On The Concept Of Legal Certainty.” *Tabelius Journal of Law* 1, no. 1 (2023): 1–18. https://jurnal.unissula.ac.id/index.php/tabelius/article/view/29831.

Gunawan, Candra. “Kepemilikan Dipermudah: Pembelian Properti Oleh WNA Di Batam Melesat.” 2024. https://gokepri.com/kepemilikan-dipermudah-pembelian-properti-oleh-wna-di-batam-melesat/.

Imani, Alia Zahrotin Kamila. “DIPLOMASI EKONOMI INDONESIA TERHADAP SINGAPURA DALAM SEKTOR INDUSTRI DI BATAM MELALUI PENGEMBANGAN KAWASAN EKONOMI KHUSUS (KEK)” 5, no. 1 (2024): 70–80. https://dspace.uii.ac.id/handle/123456789/50484.

Iswara, Si Ngurah Yogi, and Devi Marlita Martana. “Pemaknaan Konsep Pembatasan Kepemilikan Tanah Demi Kepentingan Umum Terhadap Batas Kepemilikan Tanah Non-Pertanian Dari Perspektif Groot-Grondbezit.” *Acta Comitas* 10, no. 02 (2025): 436–54. https://doi.org/10.24843/ac.2025.v10.i02.p14.

Jaya, Febri, Lu Sudirman, and David Tan. “Application of Development Law Theory in Overcoming Legal Voids Related to Land Ownership Restrictions in Indonesia.” *Jurnal Akta* 12, no. 4 (2025): 1149. https://doi.org/10.30659/akta.v12i4.48622.

Khasanah, Dian Dewi. “Kepemilikan Properti Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia.” *PROGRESIF: Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2022): 13–37. https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2999.

Lailatul Magviro, Dani, Yasid Amali, and Lucky Dafira Nugroho. “Analisis Yuridis Terhadap Kepemilikan Tanah Oleh WNA Melalui Pinjam Nama: Studi Perbandingan Hukum Perdata Internasional.” *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 3 (2025): 2127–33. https://doi.org/10.61104/alz.v3i3.1552.

M. Reza Saputra, Irwan Triadi, and Taufiqurrohman Syahuri. “Hukum Tata Negara Darurat Dalam Perspektif HAM : Dilema Antara Keamanan Negara Dan Hak Asasi Manusia.” *Birokrasi: JURNAL ILMU HUKUM DAN TATA NEGARA* 2, no. 4 (2024): 182–94. https://doi.org/10.55606/birokrasi.v2i4.1585.

Mahanum, Mahanum. “Tinjauan Kepustakaan.” *ALACRITY : Journal of Education* 1, no. 2 (2021): 1–12. https://doi.org/10.52121/alacrity.v1i2.20.

Maharani, Putu Kanya Prajna, and Anak Agung Angga Primantari. “PENGUASAAN HAK MILIK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING MELALUI NOMINEE BERDASARKAN KUHPERDATA DAN UUPA” 3, no. 10 (2025). https://jurnal.mediaakademik.com/index.php/jma/article/view/3002.

Negara, Direktor Jenderal Kekayaan. “Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Atas Tanah Di Indonesia.” 2023. https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15842/Kepemilikan-Tanah-Bagi-Warga-Negara-Asing-Atas-Tanah-di-Indonesia.html.

Purba, Oki Lukas Permana, and Irene Svinarky. “Analisis Yuridis Tentang Eksistensi Penerapan Hak Guna Bangunan Di Kota Batam.” *Scientia Journal*, 2023. https://ejournal.upbatam.ac.id/index.php/scientia_journal/article/download/7857/3266.

Putro, Gatot Rio. “Kebijakan Pemerintah Tentang Hak Kepemilikan Properti Atas Tanah Dan Bangunan Bagi Warga Negara Asing Di Batam,” 2023. http://repository.unissula.ac.id/32108/.

Ruang, Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan. “Strategi Pengendalian Kebijakan Agraria Dan Tata Ruang Di Institut Pertanian Bogor (IPB).” *Direktorat Jenderal Pengendalian Dan Penertiban Tanah Dan Ruang, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional*, n.d. https://djpptr.atrbpn.go.id/berita/dirjen-pptr-jonahar-paparkan-strategi-pengendalian-kebijakan-agraria-dan-tata-ruang-di-institut-pertanian-bogor-ipb.

Sandro, Bobo Alex, and Mutimatun Ni’ami. “Peran Pemerintah Dalam Penetapan Wilayah Otorita Batam Dari Segi Ekonomi Dan Pembangunan.” Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2025. http://eprints.ums.ac.id/id/eprint/135950.

Sarah, Latisha, Etty Soesilowati, and Universitas Negeri Malang. “Contribution of Investment in Promoting City Economy Kontribusi Penanaman Modal Dalam Memajukan Perekonomian Kota Batam.” *Management Studies and Entrepreneurship Journal* 3, no. 2 (2022): 618–27. http://journal.yrpipku.com/index.php/msej.

Sitanggang, Pertanian. “Batam Dan Keistimewaan Sebagai Kawasan Khusus: Warga Asing Bisa Punya Properti.” 2025. https://batam.tribunnews.com/2025/08/06/batam-dan-keistimewaan-sebagai-kawasan-khusus-warga-asing-bisa-punya-properti.

Sitohang, Agung Torang, Desy Yolanda, Br Bangun, Lidia Rumapea, Roselli Anjelina, Tasya Br Marbun, Widya Helen, Anjalina Purba, and Ramsul Nababan. “Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia.” *Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik* 2, no. 1 (2024): 4. https://doi.org/https://doi.org/10.51903/jaksa.v2i1.1533.

Syafliansah, Esti Royani, Juni Gultom, and Hari Selamet. *Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Zahir Publishing, 2025. https://www.researchgate.net/publication/391629907_Metode_Penelitian_Hukum.

Tan, David. “Metode Penelitian Hukum.” *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 5 (2021): 63. https://core.ac.uk/download/pdf/490668614.pdf.

Tehupeiory, Aarce. *Reforma Agraria Di Era Globalisasi*, 2023. http://repository.uki.ac.id/11411/5/ReformaAgrariadiEraGlobalisasi.pdf.

Undari & Mohamad. "MEMAHAMI SUMBER DATA PENELITIAN : PRIMER, SEKUNDER, DAN TERSIER." *Jurnal Edu Research Indonesian Institute For Corporate Learning And Studies (IICLS)* 5 (2024): 110–16.

Wahyuni, Willa. "Aturan Batas Maksimal Kepemilikan Tanah Di Indonesia." *Hukum Online.Com*. 2024. https://www.hukumonline.com/berita/a/begini-aturan-batas-maksimal-kepemilikan-tanah-di-indonesia-lt659d5734514e3/.

Wiraguna, Sidi Ahyar. "Metode Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif Di Indonesia." *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum* 3, no. 3 (2024). https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390.

Yudha Tri Dharma Iswara, Hanif Nur Widhiyanti, and Novitasari Dian Ph. "Legal Certainty of Lease Rights for Foreign Citizens of Ownership Land in Indonesia." *Jurnal Multidisiplin Madani* 3, no. 5 (2023): 1073–79. https://doi.org/10.55927/mudima.v3i5.3841.

Peraturan Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2025 dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2026.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1241/SK-HK.02/IX/2022 tentang Perolehan dan Harga Rumah Tempat Tinggal/Hunian untuk Orang Asing.

Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 3 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Kota Batam Tahun 2021–2041.

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1241 Tahun 2022 tentang Penetapan Daftar Harga Minimal Rumah, Perubahan Daftar Harga Minimal Apartemen, dan Kriteria Rumah atau Hunian bagi Orang Asing.

Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2002 tentang Ketentuan Bangunan di Kota Batam.

Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 3 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Kota Batam Tahun 2021–2041.