

## Control of Land Rights for Foreign Citizens In Indonesia

Sufrianto Y. Hanapi

Fakultas Syariah IAIN Sultan Amai Gorontalo

Email: antohanapi176@gmail.com

**Abstract:** *This study discusses the status of land ownership for foreigners in Indonesia. This research is a qualitative research using an empirical juridical approach. Research data obtained from interviews and literature studies. The results showed that the status of ownership of foreigners of land in the province of Indonesia is the usufructuary rights as stipulated in Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations and Government Regulation Number 40 of 1996 concerning the right to use is not granted ownership rights. The process of granting land rights for foreigners in Indonesia is in accordance with the laws and regulations set out in Law Number 5 of 1960 concerning Basic Rules of Agrarian Principles and Government Regulation Number 40 of 1996.*

**Keywords:** *Land Rights, Foreign Citizens, Right to Use*

## Penguasaan Hak atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

**Abstrak:** Penelitian ini membahas tentang status kepemilikan tanah bagi Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Data penelitian diperoleh dari wawancara dan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa status kepemilikan WNA terhadap tanah di Provinsi Indonesia adalah hak pakai seperti dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang hak pakai tidak diberikan hak milik. Proses pemberian hak atas tanah bagi WNA di Indonesia sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

**Kata Kunci:** Hak Atas Tanah, Warga Negara Asing, Hak Pakai

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

### A. Pendahuluan

Keberadaan tanah sangat penting artinya bagi manusia, karena tanah merupakan salah satu sumber kehidupan. Setiap orang akan berusaha mendapatkan tanah dan berupaya memperjuangkannya untuk memenuhi hajat hidupnya dan mempertahankan kehidupan dan ekosistem kelompoknya. Tanah yang ada sangat terbatas dan tidak pernah bertambah, maka untuk menghindarkan benturan kepentingan antara individu dan kelompok-kelompok masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan akan tanah, pemerintah sebagai pelaksana dari kekuasaan negara mempunyai peranan sesuai dengan kewenangan pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum antara individu atau kelompok masyarakat dengan tanah.<sup>1</sup>

Tanah merupakan permukaan bumi yang merupakan tempat manusia hidup dan berkembang. Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena kehidupan manusia itu sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah.<sup>2</sup> Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki/ menguasainya, yang berakibat timbulnya masalah-masalah tanah yang kerap kali menimbulkan perselisihan.

Tanah sebagai hak dasar setiap orang, keberadaannya dijamin di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Tanah merupakan kurnia Tuhan Yang Maha Esa, atas dasar hak menguasai dari negara, maka menjadi kewajiban bagi pemerintah melaksanakan pendaftaran di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria yang individualistik komunalistik religius, selain bertujuan melindungi tanah melalui penyerahan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya. Seseorang yang telah mempunyai sebidang tanah yang mana tanah tersebut adalah telah diakui sebagai hak miliknya, maka yang bersangkutan segera mendaftarkan tanah tersebut. Pendaftaran atas tanah diajukan ke Kantor Pertanahan setempat.

---

<sup>1</sup>G. Kartasaputra, *Hukum Tanah Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1991), 1.

<sup>2</sup>Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* (Malang: Bayumedia, 2007), 2.

Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk kepastian hak atas tanah. Dengan kepastian hak setidaknya-tidaknya akan dapat mencegah terjadinya sengketa tanah. Dengan sertifikat tanah, maka jelaslah tanah tersebut sudah terdaftar dalam Kantor Pertanahan, sehingga setiap orang dapat mengetahui tanah tersebut telah ada hak miliknya. Demikian pula pendaftaran yang dilakukan atas hak seseorang mencegah klaim seseorang atas tanah, kecuali memang dia lebih berhak dan dapat mengajukan ke pengadilan negeri setempat dengan membuktikan tentang kebenaran haknya itu sesuai dengan sistem pendaftaran tanah negatif yang dianut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Fakta tentang adanya hubungan antara manusia dengan tanah dapat dipandang sebagai fakta hukum, yaitu fakta yang diatur dan diberi akibat oleh hukum, sehingga dapat juga disebut dengan *Rechtsfeiten*. *Rechtsfeiten* diartikan sebagai peristiwa-peristiwa hukum, yaitu peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat yang diatur dan diberi akibat oleh hukum. Hubungan antara manusia dengan tanah, tidak terkecuali Indonesia, selalu diatur oleh hukum. Hukum yang mengatur hubungan antara manusia dengan di Indonesia sebelum kemerdekaan, di satu pihak diatur oleh hukum adat dan di lain pihak diatur pula oleh hukum tanah kolonial Belanda yang berpangkal pada *Agrarishce Wet Staatsblad* 1870 No. 55.

Segala kekayaan alam termasuk tanah, sumber daya alam hayati, dan air di Indonesia dikuasai oleh negara. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan peraturan tersebut, maka dapat diketahui dengan jelas bahwa pemerintah mewakili negara, bertanggung jawab menjamin semua kekayaan alam tersebut dikelola dengan baik dengan menjamin kekayaan yang dihasilkan digunakan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan Pasal 33 ayat (2) dijabarkan lebih lanjut oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA. Pasal 2 UUPA disebutkan bahwa:

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Ruang lingkup agraria dalam UUPA meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ruang lingkup bumi meliputi permukaan bumi (tanah), tubuh bumi, dan ruang yang ada di bawah permukaan air. Berdasarkan hal tersebut maka tanah merupakan bagian dari agraria. Salah satu aspek tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian kewenangan, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat merupakan tolok ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Dengan demikian, hak penguasaan atas tanah terdapat kewenangan yang dapat dilakukan, kewajiban yang harus dilakukan, dan larangan yang tidak boleh dilakukan bagi pemegang haknya.

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang ada di Indonesia berwenang mengatur kepemilikan, peruntukan, peralihan, dan pendaftaran atas hak bangsa Indonesia. Hak negara untuk mengatur inilah yang disebut hak menguasai negara. Pengaturan ini digunakan untuk mencegah kecenderungan orang yang ingin memiliki tanah yang lebih besar dan lebih luas. Tanpa adanya hak dari negara untuk mengatur peruntukan dan pemilikan tanah, setiap orang pasti akan berlomba-lomba untuk memiliki lebih banyak tanah yang ada.<sup>3</sup>

Pembatasan penguasaan atas tanah bagi warga negara asing seperti yang berlaku di Indonesia ini tidak berlaku di beberapa negara seperti Jerman, Perancis, Inggris, Portugal, Belanda, Belgia, dan Luxemburg, di mana di beberapa negara tersebut, warga negara asing boleh menguasai (memiliki) tanah untuk dipakai sesuai dengan kepentingan mereka. Beberapa negara lain yang juga tampaknya tidak memiliki aturan khusus perihal kepemilikan tanah bagi warga negara asing adalah Argentina, Cili, Kolumbia, Paraguay, Uruguay, dan Venezuela.

Upaya pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) untuk meningkatkan kegiatan ekonomi dengan mengundang investor swasta dan

---

<sup>3</sup>Irma Devita Purnamasari, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Populer: Kiat-Kiat Cerdas, Mudah, dan Bijak Mengatasi Masalah Hukum Pertanahan* (Bandung: Kaifa, 2010), 1-2.

asing, mau tidak mau harus memanfaatkan sumber daya alam (SDA), dalam hal ini tanah infrastrukturnya. Kebijakan tersebut membawa banyak dampak negatif daripada manfaatnya bagi rakyat dan negara. Terjadinya penguasaan tanah dan SDA dalam skala besar, dapat dilihat dalam pemberian izin atau pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan SDA untuk berbagai keperluan seperti pertambangan, kehutanan, kelautan, perkebunan, pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya. Kesempatan untuk memperoleh pemanfaatan atau pemilikan tanah SDA dimonopoli pemodal raksasa yang tentunya mempunyai modal untuk menentukan dan mempengaruhi kebijakan penguasa dengan maksud menyalakan tanah negara. Selain tidak ada batasan dan larangan kepemilikan penguasaan atas tanah, kebijakan pengadaan tanah untuk swasta dan asing selalu dilakukan dengan kekerasan dan intimidasi. Pada akhirnya terjadi krisis kepemilikan tanah untuk pemukiman dan pertanian. Bahkan Indonesia sebagai negara agraris telah menjadi pengimpor bahan pangan yang harganya tinggi yang menyengsarakan rakyat padahal UUPA telah meletakkan landasan tentang keadilan dalam distribusi penggunaan dan perolehan hak atas tanah WNI.<sup>4</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang banyak menarik para warga negara asing khususnya para investor untuk menanamkan modal atau investasi di bidang pertanahan. Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang terbatas dalam penguasaan dan pemilikannya, kerap menimbulkan konflik. Masalah pertanahan semakin bertambah akibat semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk dan terbatasnya luas tanah yang ada. Tanah sebagai sumber kehidupan sering menjadi objek sengketa dengan berbagai kepentingan di dalamnya. Masalah pertanahan yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru semakin bertambah dalam kompleksitasnya.

Kasus WNA untuk menguasai tanah dengan mengakali hukum banyak terjadi di Indonesia. Seorang yang menyimpan sertifikat tanah bertahun-tahun tetapi begitu ingin menjualnya, ternyata tanah tersebut sudah ada yang menjaga dan itu diklaim milik pengusaha asing. KPK perlu memperketat pengawasan terhadap Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan notaris guna mengungkap adanya oknum yang mengakali kepemilikan tanah yang banyak terjadi. Praktik melawan hukum terkait kepemilikan hak atas

---

<sup>4</sup>Harian Andalas, "Pemerintah SBY Dinilai Abaikan UUD 1945 dan UUPA", <http://harianandalas.com/Ragam/Pemerintah-SBY-Dinilai-Abaikan-UUD-45-dan-UUPA>, diakses 14 April 2017.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

tanah selain korporasi, biasanya banyak warga asing yang melakukan kawin kontrak dengan wanita Indonesia. Laki-laki WNA tersebut kemudian mendapatkan hak kuasa membeli dari pasangan wanita yang dinikahinya secara kawin kontrak. Modus adanya kuasa jual itulah yang dimanfaatkan warga asing untuk membeli tanah sekaligus peralihan hak milik. Dasar hukum dari kawin kontrak tidak ada, namun surat kuasa jual dapat dijadikan alat untuk melakukan penyelundupan hukum, sehingga WNA dapat menguasai atas hak tanah tersebut.<sup>5</sup>

Sepanjang hukum memberi ruang apapun bisa karena peraturan sebagai penjabaran hukum itu sendiri yang dibuat manusia selalu dirancang untuk kepentingan segelintir orang yang sedang berkuasa. Pada hakikatnya, hukum adalah sebagai panglima yang mengomandani perjalanan demokrasi menuju ke arah kesejahteraan yang berkeadilan dan berkelanjutan untuk kemakmuran rakyat. Namun, pada kenyataannya, hukum dipermainkan sesuai keinginan sebagai kedok untuk memperoleh pembenaran. Rakyat harus membayar mahal dengan terjadinya konversi atau alih kepemilikan tanah kepada orang yang sesungguhnya tidak berhak, seperti orang asing.<sup>6</sup>

### **B. Kepemilikan WNA terhadap Tanah di Indonesia**

Kepemilikan adalah kekuasaan yang didukung secara sosial untuk memegang kontrol terhadap sesuatu yang dimiliki secara eksklusif dan menggunakan untuk tujuan pribadi. Definisi ini mirip dengan definisi kekayaan, baik pribadi atau publik.<sup>7</sup> Sejak Indonesia merdeka 17 Agustus 1945 pendiri bangsa Indonesia telah memikirkan pengelolaan Negara terutama tentang kepemilikan tanah, maka pemerintah bersama DPR menerbitkan UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Langkah pertama yang dilakukan berdasarkan undang-undang tersebut adalah Reforma Struktura yaitu mereformasi semua aturan dari pemerintah kolonial Belanda dengan cara memutuskan mencabut semua aturan pemerintah Belanda yang berkaitan dengan tanah. Peraturan tersebut

---

<sup>5</sup>Berita Bali, "Banyak Asing Kuasai Tanah, KPK Diminta Awasi BPN," dalam <http://www.beritabali.com/index.php/page/berita/nws/detail/2013/09/29/Banyak-Asing-Kuasai-Tanahkoma-KPK-Diminta-Awasi-BPN/201309290003>, akses 14 Oktober 2017

<sup>6</sup>Balipost, "Terguir Materi, Tanah Bali Dikuasai Orang Asing", dalam <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2006/12/26/b1.htm>, akses tanggal 16 Oktober 2017

<sup>7</sup>Wikipedia. "Kepemilikan". <http://id.wikipedia.org/wiki/Kepemilikan>, diakses tanggal 04 Februari 201.

diganti dengan kebijakan bahwa konsep tanah dikuasai oleh negara yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat. Orang asing tidak diberi tempat untuk mendapatkan hak milik atas tanah, hanya diperbolehkan dengan hak pakai dengan batas waktu tertentu.

Pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA, orang yang memiliki kewarganegaraan ganda atau kepada badan hukum (kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah) akan batal menurut hukum dan tanahnya jatuh pada negara. Pihak-pihak lain yang membebani tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali. Hak milik ini akan terhapus ketika terjadi pencabutan hak secara hukum penyerahan sukarela oleh pemilik sah, karena ditelantarkan, atau tanahnya musnah.<sup>8</sup>

Kebijakan di bidang pertanahan terhadap WNA secara normatif mendapat pengaturan dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA, sebagai berikut:

#### **Pasal 42**

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

- Warga negara Indonesia
- Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

#### **Pasal 45**

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa adalah:

- Warga negara Indonesia;
- Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Berdasarkan dua Pasal UUPA tersebut dapat diketahui bahwa warga negara asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai hak pakai atas tanah dan hak sewa atas tanah. Peraturan tentang hak pakai yang dapat dimiliki WNA juga diatur dalam PP No. 40 tahun 1996, Pasal 39 sebagai berikut:

---

<sup>8</sup>Kian Goenawan, *Panduan Mengurus Izin Tanah dan Properti* (Yogyakarta: Pustaka Grhatama, 2008), 12.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

Yang dapat mempunyai hak pakai adalah:

- Warga negara Indonesia;
- Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- Departemen, lembaga pemerintah non departemen, dan pemerintah daerah;
- Badan-badan keagamaan dan sosial;
- Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;
- Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Berdasarkan ketentuan pada PP No. 40 Tahun 1996, Pasal 39 tersebut, maka terlihat bahwa hak pakai dapat dimiliki oleh orang asing (WNA), baik secara pribadi maupun sebagai badan hukum. Hak pakai ini dapat diperoleh dari tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik, sebagaimana tercantum pada PP No. 40 tahun 1996 Pasal 41.

Adapun mekanisme perolehan hak atas tanah bagi WNA di Indonesia khususnya di Provinsi Bali, boleh dengan cara penurunan hak berdasarkan Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 1997 atau melalui pelepasan Hak yang diikuti Permohonan Hak.” Dengan melalui proses penurunan hak, terlebih dahulu harus dimohonkan penurunan hak oleh WNI yang memiliki tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan Provinsi Bali. Setelah terbit sertifikat hak pakai atas nama WNI baru kemudian dibuatkan akta jual beli dari WNI kepada WNA, sedangkan bila dilakukan melalui Pelepasan Hak yang diikuti permohonan Hak, maka sudah dapat langsung dibuatkan akta pelepasan haknya oleh WNI, kemudian WNA mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Negara melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Badung. Dengan penjelasan seperti itu baik WNI maupun WNA sepakat untuk melakukan peralihan hak melalui pelepasan Hak yang diikuti permohonan Hak. Mekanisme yang harus dilakukan dalam peralihan hak atas tanah dari WNI kepada WNA melalui pelepasan hak yang diikuti permohonan hak ini merupakan cara dan mekanisme dengan dua perbuatan hukum, yaitu yang pertama merupakan Pelepasan Hak Atas Tanah dan yang kedua merupakan Permohonan Hak Atas Tanah. Perbuatan hukum yang pertama dilakukan oleh WNI pemilik hak atas tanah, sedangkan perbuatan hukum yang kedua dilakukan oleh WNA.

### C. Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing

Tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat, terlebih lagi di lingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah. Dalam rangka pembangunan nasional untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 tanah juga merupakan suatu modal utama, baik sebagai wadah pelaksanaan pembangunan maupun sebagai faktor produksi untuk menghasilkan komoditas-komoditas perdagangan yang sangat diperlukan guna meningkatkan pendapatan nasional.<sup>9</sup>

Kedudukan tanah dalam pembangunan nasional juga dari Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN yang antara lain memberi amanat: penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan, penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat.

Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individu secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 16 dan pasal 53 UUPA. Hak atas tanah menurut UUPA memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.<sup>10</sup>

UUPA mengatur dan menetapkan beberapa jenjang hak-hak penguasaan atas tanah. Jenjang pertama, hak bangsa Indonesia. Hak tersebut dipaparkan dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik. Jenjang kedua, hak menguasai dari negara. Hak

---

<sup>9</sup>Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996*, Bagian Penjelasan.

<sup>10</sup>Hasan Wargakusuma, *Hukum Agraria I* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), 6.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

ini disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik. Jenjang ketiga, hak ulayat masyarakat hukum adat. Hak ini terdapat dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik. Jenjang keempat, hak perorangan/individual, yang semuanya beraspek perdata yang terdiri dari hak-hak atas tanah sebagai hak individual, wakaf, dan hak jaminan atas tanah yang disebut dengan hak tanggungan.<sup>11</sup>

Terdapat dua jenis wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah. Pertama, wewenang umum. Wewenang yang bersifat umum ini berarti pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah atas. Kedua, wewenang khusus. Wewenang ini berarti pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.<sup>12</sup>

Berdasarkan pada Keputusan Menteri Agraria No. 16 tahun 1997, pada Pasal 1 dinyatakan bahwa:

Hak milik kepunyaan perseorangan warga negara Indonesia atau yang dimenangkan oleh badan hukum Indonesia melalui pelelangan umum, atas permohonan pemegang hak atau pihak yang memperolehnya atau kuasanya diubah menjadi hak guna bangunan atau hak pakai yang jangka waktunya masing-masing 30 (tiga puluh) tahun dan 25 (dua puluh lima) tahun.

Kepemilikan tanah bangsa Indonesia agar tidak beralih kepada orang asing atau badan usaha asing, maka di dalam UUPA diatur tentang pemindahan hak atas tanah terhadap orang asing. Peraturan tersebut yaitu tidak diperbolehkannya terjadi jual beli hak atas tanah, karenanya jika terjadi jual beli hak atas tanah kepada orang asing maka jual beli tersebut batal karena hukum. Status tanah tersebut akan jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak lain yang diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003), 24.

<sup>12</sup>Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria* (Jakarta: Universitas Terbuka-Karunika, 1988), 45

<sup>13</sup>Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 97.

Hak milik pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi WNI yang berkewarganegaraan tunggal, baik itu untuk tanah yang diusahakan, maupun untuk keperluan membangun sesuatu di atasnya. Salah satu ciri hak milik adalah bahwa hak ini dapat menjadi induk dari hak atas tanah yang lain, seperti hak guna bangunan dan hak pakai.<sup>14</sup> Hak milik atas tanah mempunyai sifat dan ciri-ciri seperti hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.<sup>15</sup>

Maksud hak turun temurun adalah hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan jika pemiliknya meninggal dunia, maka hak milik tersebut dapat dilanjutkan oleh warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai hak milik. Maksud hak terkuat adalah hak milik atas tanah tersebut lebih kuat jika dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah dihapus. Hak terpenuh adalah hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain.<sup>16</sup>

Pada dasarnya, setiap orang tanpa memperhatikan status kewarganegaraannya dapat mempunyai hak atas tanah, oleh karena itu WNA dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia. Prinsip ini tercermin pada Pasal 4 ayat (1) dalam UUPA, perbedaan hanya terjadi dalam hal macam hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh seseorang. Hak atas tanah yang mengandung aspek kepastian hukum dan keadilan tidak terpisah dari penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mewujudkan kemakmuran. Kepastian dan keadilan saja, tidak dapat mewujudkan kemakmuran tanpa penggunaan dan pemanfaatan. Sebaliknya, penggunaan dan pemanfaatan saja tanpa adanya kepastian dan keadilan tidak dapat memberikan kemakmuran.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia* (Jakarta: Taruna Grafika, 2007), 286.

<sup>15</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)* (Jakarta: Djambatan, 2006), 12.

<sup>16</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2005), 90.

<sup>17</sup>Soedjarwo Soemihardjo, *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria* (Jakarta: Cerdas Pustaka, 2009), 125.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

Pengalihan atau pemindahan hak adalah berpindahnya hak atas tanah dari pemegang haknya kepada pihak lain karena suatu perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain tersebut memperoleh hak tersebut. Pengalihan atau pemindahan hak di sini, pihak yang mengalihkan atau memindahkan hak harus berhak dan berwenang menandatangani hak, sedangkan bagi pihak yang memperoleh hak harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.<sup>18</sup>

Mekanisme perolehan hak atas tanah bagi WNA di Indonesia yaitu dengan cara penurunan hak berdasarkan pada Surat Keputusan Menteri Negara Agraria No. 16 Tahun 1997 atau melalui pelepasan hak yang diikuti permohonan hak. Dengan melalui proses penurunan hak, terlebih dahulu dimohonkan penurunan hak oleh WNI yang memiliki tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan. Setelah terbit sertifikat hak pakai atas nama WNI, kemudian dibuatkan akta jual beli dari WNI kepada WNA.

Menurut Keputusan Menteri Negara Agraria No. 16 Tahun 1997 Pasal 2 dinyatakan bahwa permohonan perubahan hak milik menjadi hak guna bangunan atau hak pakai, dan perubahan hak guna bangunan menjadi hak pakai diajukan kepada Kepala Kantor BPN setempat dengan disertai syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Sertifikat hak milik atau hak guna bangunan yang dimohon perubahan haknya, atau bukti pemilikan tanah yang bersangkutan dalam hal hak milik yang belum terdaftar. Dalam hal hak milik yang dimohon perubahan haknya belum terdaftar, maka permohonan pendaftaran perubahan hak dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak milik tersebut dan penyelesaian pendaftaran perubahan haknya dilaksanakan sesudah hak milik itu didaftar sesuai ketentuan yang berlaku.
- b. Kutipan risalah lelang yang dikeluarkan oleh pejabat lelang apabila hak yang bersangkutan dimenangkan oleh badan hukum dalam suatu pelelangan umum. Dalam hal ini, maka permohonan pendaftaran perubahan hak milik tersebut diajukan oleh badan hukum yang bersangkutan bersamaan dengan permohonan pendaftaran peralihan haknya dan kedua permohonan tersebut diselesaikan sekaligus dengan mendaftar perubahan hak tersebut terlebih dahulu dan kemudian

---

<sup>18</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2010), 301.

mendaftar pemulihan haknya, dengan ketentuan hak bahwa untuk hak milik belum terdaftar juga dilaksanakan.

- c. Surat persetujuan dari pemegang hak tanggungan, apabila hak atas tanah tersebut dibebani hak tanggungan.
- d. Bukti identitas pemohon.

Sedangkan jika melalui pelepasan hak yang diikuti permohonan hak, maka sudah dapat langsung dibuatkan akta pelepasan haknya oleh WNI, kemudian WNA mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Negara melalui Kepala Kantor Pertanahan. Dengan penjelasan seperti itu, baik WNI maupun WNA sepakat untuk melakukan peralihan hak melalui pelepasan hak yang diikuti permohonan hak. Mekanisme yang harus dilakukan dalam peralihan hak atas tanah dari WNI kepada WNA melalui pelepasan hak yang diikuti permohonan hak ini merupakan cara dan mekanisme dengan dua perbuatan hukum. Pertama, pelepasan hak atas tanah dan yang kedua merupakan permohonan hak atas tanah. Perbuatan yang pertama dilakukan oleh WNI sebagai pemilik hak atas tanah, sedangkan perbuatan hukum yang kedua dilakukan oleh WNA.<sup>19</sup>

#### 1. Pemberian Hak Pakai

Pengertian hak pakai terdapat dalam Pasal 41 UUPA yang mengatur bahwa 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 perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang. Sumber dari kewenangan hak pakai berdasarkan ketentuan Pasal 41 tersebut berasal dari tanah yang dikuasai oleh negara, di mana yang dapat memberikan hak pakai adalah pejabat yang berwenang. Hak pakai atas tanah juga dapat diperoleh dari perorangan yang mempunyai hak milik atas tanah tersebut. Hak pakai ini diberikan berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanah. Menurut UUPA, perjanjian tersebut haruslah bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, 301.

<sup>20</sup>Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Kencana, 2008), 246.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

Kebijakan pemerintah tentang hak pakai atas tanah hak milik paling lama jangka waktunya adalah 25 (dua puluh lima) tahun dan tidak dapat diperpanjang. Atas kesepakatan pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik, maka dapat diperbarui dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang selanjutnya hak itu wajib didaftarkan.<sup>21</sup>

Hak pakai adalah hak yang bersifat sementara. Meskipun demikian, jangka waktunya dapat terbatas atau ditentukan atau dapat pula tidak terbatas. Hal ini berarti hak pakai dapat diberikan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu, misalnya untuk kantor dan rumah dinas/jabatan perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional, serta gedung-gedung perkantoran, departemen, dan lembaga pemerintah lainnya. Peraturan dalam UUPA tidak menentukan jangka waktu hak pakai, maka sering kali dianggap bahwa jangka waktunya minimal 10 tahun sebagaimana kelaziman dalam praktik selama ini yang antara lain didasarkan pada Permendagri No. 6 tahun 1972.<sup>22</sup>

Hak pakai hanya dapat diberikan kepada yang beridam di wilayah Republik Indonesia, sehingga siapa saja dapat memiliki hak pakai. Diperkenalkannya hak pakai untuk diberikan kepada setiap orang yang berdiam di wilayah Republik Indonesia disebabkan hak yang dimiliki sangat terbatas, yaitu hanya sebatas memakai.<sup>23</sup> Hak pakai dapat dialihkan. Hak pakai terjadi karena diberikannya oleh pejabat berwenang atau pemilik tanah, maka perbuatan hukum peralihan hak seperti jual beli, hibah, tukar menukar, dan sebagainya diperkenankan dengan izin pejabat yang berwenang atau persetujuan dari pemilik tanahnya terlebih dahulu. Hak pakai juga dapat diwariskan. Jika pemegang hak pakai meninggal dunia, maka hak pakai jatuh kepada ahli warisnya kecuali ditentukan dengan yang lain.

Permohonan hak pakai diajukan kepada menteri melalui kepala kantor pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Syarat-syarat permohonan hak pakai menurut Peraturan Menteri Negara Agraria No. 9 tahun 1999 adalah WNI, orang asing yang

---

<sup>21</sup>Ida Bagus Wiyasa Putra, et. al., *Hukum Bisnis Pariwisata* (Bandung: Refika Aditama, 2003), 92.

<sup>22</sup>Maria S.W. Sumardjono, "Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi", *Kompas*, Jakarta, 2006, 116.

<sup>23</sup>Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah* (Jakarta: Visimedia, 2010), 72.

berkedudukan di Indonesia, instansi pemerintah, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Berikut ini merupakan prosedur permohonan hak pakai yang diatur dalam Permen Negara Agraria No. 9 tahun 1999:

- a. Permohonan hak diajukan secara tertulis  
Permohonan hak yang diajukan secara tertulis tersebut memuat hal-hal sebagai berikut:
  - 1) Keterangan mengenai pemohon
    - a) Perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan serta keterangan mengenai istri/suami dan anak yang masih menjadi tanggungannya.
    - b) Badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - 2) Keterangan mengenai tanah yang meliputi data yuridis dan data fisik:
    - a) Dasar penguasaan atau alas haknya berupa sertifikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan/atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti pelepasan lainnya.
    - b) Letak, batas-batas dan luasnya, jika ada surat ukur atau gambar situasi disebutkan tanggal dan nomornya.
    - c) Jenis usaha.
    - d) Rencana penggunaan tanah.
    - e) Status tanah, termasuk tanah hak atau tanah negara.
  - 3) Lain-lain
    - a) Keterangan mengenai jumlah bidang, luas, dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon.
    - b) Keterangan lain yang dianggap perlu.
- b. Permohonan bagi orang asing, dipersyaratkan juga:
  - 1) WNA penetap: foto copy surat izin tinggal tetap.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

- 2) WNA lainnya: foto copy surat izin kunjungan atau izin keimigrasian lainnya yang dimiliki oleh WNA yang bersangkutan.
- c. Setelah berkas diterima, maka Kepala Kantor Pertanahan, melakukan hal-hal berikut:
  - 1) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik. Kepala kantor pertanahan meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan hak pakai atas tanah dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut.
  - 2) Mencatat dalam formulir isian  
Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan, kepala kantor wilayah memerintahkan kepada kepala bidang hak-hak atas tanah untuk: mencatat dalam formulir isian dan memeriksa serta meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
  - 3) Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir  
Setelah mempertimbangkan pendapat dan pertimbangan kepala kantor wilayah, menteri menerbitkan keputusan pemberian hak pakai atas tanah yang dimohon, atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.
  - 4) Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rincian sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Prosedur yang dijalankan untuk dapat memperoleh hak pakai hampir sama dengan prosedur permohonan hak-hak lainnya, yaitu pemeriksaan berkas-berkas permohonan beserta kelengkapannya, jika masih ditemukan kekurangan, pemohon diminta untuk melengkapinya. Demikian halnya dengan persyaratan perpanjangan hak pakai. Pengajuan perpanjangan hak pakai dapat diajukan dalam jangka waktu dua tahun sebelum jangka waktu hak pakai berakhir. Permohonan untuk perpanjangan jangka waktu hak pakai akan diberikan jika memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 62 dalam Permen Negara Agraria No. 9 tahun 1999, yaitu: permohonan perpanjangan jangka waktu hak pakai dikabulkan oleh pejabat yang berwenang apabila kepada pemohon telah diberikan persetujuan untuk perpanjangan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 dan pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

## 2. WNA sebagai Subjek Hak Pakai

Berdasarkan wawancara terhadap salah satu pegawai BPN di provinsi Bali, mekanisme perolehan hak-hak kepemilikan WNA terhadap hak atas tanah di Bali adalah sesuai dengan ketentuan UUPA dan PP No. 40 tahun 1996, sebagai berikut:

“Mekanisme perolehan hak atas tanah terhadap warga negara asing, seperti mekanisme yang ada dalam ketentuan UUPA dan PP No. 40 tahun 1996 mengenai hak pakai tidak diberikan hak milik.”

UU No. 5 tahun 1960, pada Pasal 41 diatur tentang hak pakai. 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 perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini. Hak pakai tersebut dapat diberikan: selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, dan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

WNA dapat mempunyai hak pakai di Indonesia. Hal tersebut di atur dalam UU No. 5 Tahun 1960 pada Pasal 42, yang berbunyi: Yang dapat mempunyai hak pakai ialah: warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Berdasarkan Pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa WNA perorangan dapat memiliki hak pakai tanah di Indonesia.

Berdasarkan UU Darurat No. 9 tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing, Pasal 2 dinyatakan bahwa orang asing menjadi penduduk warga negara Indonesia, jikalau dan selama ia menetap di Indonesia. Orang asing menetap di Indonesia jika mendapat izin bertempat tinggal di Indonesia setelah masa berlaku izin masuknya habis, yang selanjutnya izin tersebut disebut izin menetap. Izin menetap hanya dapat diberikan kepada orang asing yang sudah 15 tahun berturut-turut bertempat tinggal di Indonesia. Selain itu, orang asing yang menetap di Indonesia diwajibkan

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

mempunyai surat penduduk dari Menteri Kehakiman atau dari pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Kehakiman.

Warga negara asing dalam pemilikan tanah juga diatur pada UU No. 5 tahun 1960 (UUPA) Pasal 21, yang dinyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Orang asing yang sesudah berlakunya UUPA memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik setelah berlakunya undang-undang tersebut kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak milik tersebut dalam jangka waktu satu tahun sejak diperoleh hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan tersebut. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik tersebut tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Selain itu, selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka orang tersebut juga tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik.

Pasal 24 pada UUPA menyatakan bahwa penggunaan tanah hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Penggunaan tersebut, khususnya pada WNA diatur juga pada UUPA yang dapat memiliki hak pakai atas tanah. Kartini Mulyadi dan Gunawan Wijaya<sup>24</sup> mengemukakan bahwa peralihan, penggunaan, dan/atau penguasaan hak milik kepada orang lain (WNA) menggambarkan adanya hubungan hukum yang timbul. Hubungan hukum yang berada pada harta kekayaan antara dua orang atau lebih atau pihak tersebut melahirkan kewajiban kepada salah satu pihak yang terlibat dalam hukum tersebut merupakan pengertian yang abstrak dari istilah perikatan.

Perikatan merupakan suatu hubungan hukum kekayaan antara dua atau beberapa pihak yang mengakibatkan, bahwa pihak yang satu berhak atas sesuatu dari pihak yang lain. Pihak yang akhir ini berkewajiban berbuat sesuatu bagi pihak yang pertama.<sup>25</sup> Perikatan juga dapat diartikan sebagai hal yang mengikat orang satu terhadap orang lain. Perikatan dirumuskan

---

<sup>24</sup>Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, *Sciri Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), 1.

<sup>25</sup>R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Bandung: Intermasa, 2002), 4.

sebagai hubungan hukum yang terjadi antara orang yang satu dengan orang lainnya karena perbuatan, peristiwa, atau keadaan.<sup>26</sup>

Terdapat kemungkinan bagi WNA untuk memiliki tanah yang dilarang UUPA dengan jalan perikatan *nominee*. WNI dalam melakukan jual beli, sehingga secara yuridis formal tidak menyalahi aturan. Akan tetapi, di samping itu, dilakukan upaya pembuatan perjanjian antara WNI dengan WNA dengan cara pemberian kuasa, yaitu kuasa mutlak. Kuasa ini memberikan hak yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa (WNI) dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa (WNA) untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanah tersebut, yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh WNI sehingga pada hakikatnya perjanjian tersebut merupakan pemindahan hak atas tanah.

Terdapat beberapa bentuk perjanjian yang dibuat oleh Notaris/PPAT bagi WNA dalam peralihan hak milik atas tanah, yaitu:

- a. Akta jual beli dengan meminjam nama WNI. Melalui akta ini seolah-olah terjadinya kepemilikan semu atas tanah tersebut, karena nama WNI hanya dipinjam saja untuk disertifikat, sedangkan sesungguhnya uang untuk membeli tanah tersebut berasal dari WNA.
- b. Akta pengakuan hutang. Melalui akta ini hutang seolah-oleh WNI yang namanya dipinjam mempunyai hutang kepada WNA karena sumber dana atau uangnya berasal dari WNA.
- c. Akta sewa menyewa. Melalui akta ini WNA dapat memanfaatkan tanah yang telah dikuasainya dengan jangka waktu sewa yang terus bisa diperpanjang dan diteruskan oleh ahli warisnya.
- d. Akta pemberian hak tanggungan. Melalui akta ini pengakuan hutang yang dibuat sebelumnya oleh WNI dengan WNA, maka harus diikat dengan akta pemberian hak tanggungan, karena tanah yang atas nama WNI sendiri dijadikan jaminan atas pelunasan hutang tersebut.
- e. Pernyataan. Melalui pernyataan WNI memberikan pernyataan-pernyataannya untuk memberikan perlindungan hukum kepada WNA dan akan melakukan perbuatan hukum apabila ada perintah dan petunjuk dari WNA.
- f. Kuasa. Melalui kuasa maka tanah yang dikuasai dengan meminjam nama WNI nantinya dapat dialihkan atas permintaan WNA, adanya

---

<sup>26</sup>Sri Soedewi Machun Sofwan, *Hukum Perjanjian Perhutangan* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2004), 21.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

kuasa mengelola maka WNA dapat memanfaatkan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasainya.

Black's Law Dictionary mengartikan *nominee* sebagai berikut:

- a. *A person who is proposed for an office, membership, award, or like title status. An individual seeking nomination, election or appointment is a candidate. A candidate for election becomes a nominee after being formally nominated.*
- b. *A person designed to act in place of another, usually in a very limited way.*
- c. *A party who holds bare legal title for the benefit of other or who receives and distributed funds for the benefit of others.*<sup>27</sup>

Praktek perjanjian *nominee* di Bali pernah terjadi. Perjanjian *nominee* merupakan perjanjian yang dibuat antara seseorang yang berdasarkan hukum tidak dapat menjadi subjek hak atas tanah tertentu yakni seorang WNA dengan seorang WNI, dengan tujuan agar WNA dapat menguasai tanah secara *de facto* namun legal secara *de jure* terhadap tanah yang bersangkutan diatasnamakan WNI.

Berikut merupakan kutipan wawancaranya:

“Untuk *nominee* itu pada dasarnya di Bali sudah pernah ada kasusnya dan sudah sampai dengan ingkra (putusan tetap pengadilan), apalagi di Kabupaten Bandung pernah ada kejadiannya, ketika itu WNA (pria) nikah dengan WNI (wanita). Tetapi WNI ini diikat dengan berbagai macam ikatan perjanjian yaitu dalam bentuk hutang, sehingga WNI menggugat ke pengadilan dan dalam gugatan tersebut diputuskan 50% untuk WNI dalam bentuk hak milik, 50% untuk WNA dalam bentuk hak pakai, karena di dalamnya sudah ada harta gono gini. Untuk kami, itu sudah melakukan sesuai dengan prosedur yang ada tetapi banyak juga praktek di lapangan yang terjadi itu kasusnya mengenai *nominee*, dan hal ini bisa diketahui ketika ada laporan ke kami BPN dan banyak praktek terjadi di lapangan, tetapi kasusnya itu WNI dibebani dengan ikatan perjanjian hutang kepada WNA”.

---

<sup>27</sup>Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (USA: Thomson West, 2004), 1076.

Perjanjian *nominee* dapat dikatakan sebagai perjanjian simulasi yang dilakukan oleh WNI dengan WNA bahwa kedua belah pihak keluar menunjukkan seolah-oleh terjadi perjanjian, namun sebenarnya secara rahasia kedua pihak setuju bahwa perjanjian yang keluar tersebut tidak berlaku. Hal ini dapat terjadi dalam hal hubungan hukum diantara keduanya tidak ada perbuatan apa-apa. Hal ini mengakibatkan terdapat pertentangan antara kehendak dari para pihak dengan kenyataan keluar, sehingga perjanjian tersebut dapat batal demi hukum berdasarkan Pasal 1337 KUH Perdata, yang menyatakan bahwa suatu sebab yang terlarang, dan pihak ketiga yang dirugikan dapat membatalkan hal ini.<sup>28</sup>

Perjanjian *nominee* tersebut tidak menutup kemungkinan untuk terjadinya sengketa. Risiko dan akibat hukum jika terjadi sengketa pada perjanjian pinjam nama ini seperti yang dikemukakan dalam wawancara berikut:

“Risiko yang timbul ketika terjadi *nominee* yaitu sangat bertolak belakang tentunya dengan ketentuan hukum. WNA itu hanya diberikan hak pakai tidak diberikan hak milik, ketika terjadi gugatan maka haknya itu kembali kepada hak awal yaitu hak milik untuk WNI”

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diketahui bahwa ketika terjadi sengketa dalam suatu perjanjian *nominee* maka hak milik tetap kembali ke WNI. Pengawasan terhadap permasalahan *nominee* ini pihak BPN menyatakan bahwa tidak diberikan kewenangan untuk pengawasan. Hal tersebut terangkum dalam wawancara berikut:

Tetapi banyak praktek yang terjadi di lapangan mengenai *nominee*, yang menjadi permasalahan bagi kami BPN itu tidak ada atau badan yang bisa mengawasi hal-hal tersebut karena kami hanya diberikan kewenangan untuk legalitas kepengurusan hak tidak untuk pengawasan. Apakah ini merupakan tugas dari BPN atau badan hukum dan HAM, kami juga bingung siapa yang akan mengawasi hal tersebut karena hal ini belum diatur dalam ketentuan manapun, itu yang membingungkan kami BPN. BPN tidak diberikan amanat untuk kepengawasan hal-hal mengenai tanah, tetapi BPN hanya diberikan tugas dalam bentuk administrasi dalam artian kepengurusan

---

<sup>28</sup>Purwahid Patrik, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan* (Semarang: Mandar Maju, 1994), 58.

## Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia

perolehan hak, sehingga perlu adanya tindakan tegas dari pemerintah siapa yang bertugas dalam mengawasi tanah-tanah yang ada di Indonesia terutama di Bali. Perlu ada kejelasan dalam aturan”

Pelaksanaan wewenang di bidang pengurusan ditandai dengan semakin baiknya pelayanan pemerintah di bidang pendaftaran hak-hak atas tanah dan aturan peralihannya. Pengurusan tanah-tanah terlantar, tanah kosong, dan tanah yang dipergunakan tidak sesuai dengan peruntukannya walaupun peraturannya telah cukup mengatur, namun pelaksanaannya sangat lemah. Faktor yang menyebabkan adalah kurangnya sarana, tenaga, dan pendanaan. Akibat lebih lanjutnya adalah pengawasan khususnya dalam penguasaan hak-hak atas tanah, sehingga pelanggaran terhadap hak-hak atas tanah dapat terus terjadi dan perlindungan terhadap pemilik hak atas tanah kurang.

### **D. Penutup**

Status kepemilikan WNA terhadap tanah di Indonesia adalah sebatas hak pakai seperti dalam ketentuan UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996 mengenai hak pakai tidak diberikan hak milik. Proses pemberian atas tanah bagi WNA di Indonesia adalah sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang diatur pada UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996, yang hanya diberikan hak pakai. Pengaturan pemberian hak pakai diatur dalam Permen Negara Agraria No. 9 tahun 1999. Permohonan diajukan secara tertulis baik itu perorangan maupun badan, keterangan tanah yang meliputi data yuridis dan data fisik, keterangan lain yang dianggap perlu, bagi WNA penetap ditambah foto copy surat izin tinggal tetap, sedangkan WNA lainnya melampirkan foto copy surat izin keimigrasian. Kepala Kantor Pertanahan kemudian memeriksa dan meneliti kelengkapan data, mencatat dalam formulir isian, memberikan tanda terima berkas permohonan, memberikan keputusan penerimaan atau penolakan permohonan hak pakai, dan memberitahukan pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan. Kendala BPN pada pemberian hak pakai atas tanah tidak ditemukan karena telah sesuai dengan peraturan, namun BPN tidak dapat melakukan pengawasan tanah di lapangan. Hal ini dikarenakan BPN hanya diberikan tugas dalam bentuk administrasi (kepengurusan perolehan hak) bukan untuk pengawasan mengenai tanah.

## Daftar Pustaka

- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. USA: Thomson West, 2004.
- Goenawan, Kian. *Panduan Mengurus Izin Tanah dan Properti*. Yogyakarta: Pustaka Grhatama, 2008.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Taruna Grafika, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*. Jakarta: Djambatan, 2006.
- Kartasaputra, G. *Hukum Tanah Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1991.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta: Universitas Terbuka-Karunika, 1988.
- Mulyadi Kartini, dan Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Patrik, Purwahid. *Dasar-Dasar Hukum Perikatan*. Semarang: Mandar Maju, 1994.
- Purnamasari, Irma Devita. *Panduan Lengkap Hukum Praktis Populer: Kiat-Kiat Cerdas, Mudah, dan Bijak Mengatasi Masalah Hukum Pertanahan*. Bandung: Kaifa, 2010.
- Putra, Ida Bagus Wiyasa, et. al., *Hukum Bisnis Pariwisata*. Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Redaksi Balipost, "Tergiur Materi, Tanah Bali Dikuasai Orang Asing", dalam <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2006/12/26/b1.htm>
- Redaksi Berita Bali, "Banyak Asing Kuasai Tanah, KPK Diminta Awasi BPN," dalam <http://www.beritabali.com/index.php/page/berita/nws/detail/2013/09/29/Banyak-Asing-Kuasai-Tanahkoma-KPK-Diminta-Awasi-BPN/201309290003>

Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing  
Di Indonesia

- Redaksi Harian Andalas. "Pemerintah SBY Dinilai Abaikan UUD 1945 dan UUPA", <http://harianandalas.com/Ragam/Pemerintah-SBY-Dinilai-Abaikan-UUD-45-dan-UUPA>
- Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996*.
- Rubaie, Achmad. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia, 2007.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Sembiring, Jimmy Joses. *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia, 2010.
- Soemihardjo, Soedjarwo. *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*. Jakarta: Cerdas Pustaka, 2009.
- Sofwan, Sri Soedewi Machun. *Hukum Perjanjian Perhutangan*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2004.
- Soimin, Soedharyo. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Subkti, R. *Hukum Perjanjian*. Bandung: Intermasa, 2002.
- Sumardjono, Maria S.W. "Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi", *Kompas*, Jakarta, 2006.
- Wargakusuma, Hasan. *Hukum Agraria I*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Wikipedia. "Kepemilikan". <http://id.wikipedia.org/wiki/Kepemilikan>