

HAK WARGA NEGARA ASING ATAS PENGUASAAN TANAH DI INDONESIA

Oleh :
Vina Jayanti
I Nyoman Wita

Bagian Hukum Bisnis Fakultas Hukum Universitas Udayana

Abstrak :

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hak warga negara asing terhadap penguasaan tanah di Indonesia dan landasan hukum hak warga negara asing terhadap penguasaan tanah di Indonesia. Pengaturan kepemilikan tanah dan bangunan oleh warga negara asing ini ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, dimana dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur yang merupakan sumber bahan hukum primer. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Warga Negara Asing tidak mempunyai hak untuk memiliki tanah di Indonesia (Hak Milik) tetapi mempunyai hak atas tanah yang terbatas sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yaitu Hak Pakai (Pasal 41 ayat (1)), Hak Sewa Untuk Bangunan (Pasal 44 ayat (1)), Hak Guna Usaha (Pasal 28 ayat (1) dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996), Hak Guna Bangunan (Pasal 35), dan Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara (Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53).

Kata Kunci : Hak Milik ,Tanah, Warga Negara Asing

Abstract :

This study aims to determine foreigners rights of the ownership land in Indonesia and causes of action the ownership land in Indonesia. The ownership rights of land and buildings for foreign citizens in terms of Act Number 5 Year 1960 on Basic Agrarian Principles and Government Ordinance Number 40 Year 1996 about the right to cultivate, right to build, and land use right. The purpose of this normative juridical study is to analyze the regulation of legislation and literatures as a primary legal material. The Result of this study are the foreigners not able to have a land rights in Indonesia but they could have the land to use rights (Article 41 Paragraph (1) Act Number 5 Year 1960), the rights of lease building (Article 44 Paragraph (1) Act Number 5 Year 1960), the rights to cultivate on land (Article 28 Paragraph (1) Act Number 5 Year 1960 and Government Ordinance Number 40 Year 1996), the rights to building on land (Article 35 Act Number 5 Year 1960), and the temporary land rights (Article 16 Paragraph (1) and Article 53 Act Number 5 Year 1960).

Key Words : Land Rights, Land, Foreigners

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah adalah salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa. Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama yang selain mempunyai nilai batiniah juga berfungsi strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat baik pada tingkat nasional maupun internasional.¹ Indonesia merupakan negara yang kaya akan budaya, sumber daya manusia dan sumber daya alam yang melimpah, hal ini tidak menutup kemungkinan bagi investor asing untuk memiliki tanah ataupun usaha di Indonesia. Hubungan hukum antara warga negara Indonesia (WNI) maupun warga negara asing (WNA) serta perbuatan hukum mengenai tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 46 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Secara yuridis formil orang asing tidak dimungkinkan untuk memiliki tanah berstatus Hak Milik, namun adanya praktik yang telah terjadi di Bali selama ini bahwa orang asing melakukan pembelian tanah yang berstatus Hak Milik dengan meminjam nama seseorang yang berkewarganegaraan Indonesia (warga Bali) untuk tujuan tertentu. Contohnya seorang WNA Australia bernama Philip Robert Grandfiel dan WNI bernama Ketut Pani yang membuat kesepakatan pinjam nama dengan tujuan agar WNA tersebut memiliki sebuah restaurant di Bali dengan kesepakatan bagi hasil usaha yang kemudian WNI dan WNA ini berpekar di Pengadilan Negeri Singaraja dengan putusan Nomor 105/Pdt.G/PN.Sgr. Tanggal 28 Maret 2001, banding ke Pengadilan Tinggi Denpasar dengan putusan Nomor 156/Pdt/2000/PT.Dps. dan Kasasi ke Mahkamah Agung RI dengan putusan Nomor 980 K/Pdt/2002.

Permasalahan hukum yang terjadi diantara para pihak (WNI dan WNA) tersebut dapat terjadi jika salah satu pihak mengajukan tuntutan hukum terkait dengan pembuatan akta-akta yang melandasi hubungan hukum diantara mereka. Namun jika diantara WNI dan WNA tidak ada yang saling mempersoalkan maka konstruksi hukum yang dibuat akan berjalan dengan aman sebagaimana tujuan dari orang asing tersebut yaitu untuk menguasai atau memiliki tanah hak milik. Maka tercapailah maksud dari pembuatan akta-akta yang secara teoritis merupakan sarana untuk menguasai tanah dengan melakukan penyelundupan hukum.

¹ Boedi Harsono, 2007, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. 3, Universitas Trisakti, Jakarta, h. 3

Sangat jaranganya persoalan hukum yang timbul di masyarakat menjadikan kecenderungan bagi orang asing untuk melakukan upaya penguasaan tanah Hak Milik melalui cara-cara yang dapat dikualifikasikan sebagai penyelundupan hukum. Hal ini disatu sisi merupakan faktor penunjang maraknya investasi orang asing didaerah-daerah yang potensial untuk berkembang, baik dibidang pariwisata maupun bisnis.

1.2 Tujuan Penulisan

Penulisan jurnal ini tidak lepas dari pokok permasalahan yang ada, penulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah hak warga negara asing terhadap penguasaan tanah di Indonesia dan untuk mengetahui landasan hukum hak warga negara asing terhadap penguasaan tanah di Indonesia.

II. ISI MAKALAH

2.1 Metode Penulisan

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis-normatif yaitu penulisan hukum dengan berdasarkan penelitian studi kepustakaan dengan cara mempelajari, meneliti dan menelaah bahan hukum yang ada.

2.2 Hasil dan Pembahasan

Hak atas tanah merupakan hak yang melekat dan tidak dapat dihilangkan begitu saja. Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara atas tanah ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.”² Hak – hak atas tanah yang dimaksud antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan. Penguasaan hak atas tanah oleh warga negara asing di Indonesia hanya sebatas Hak Pakai,Hak Sewa Untuk Bangunan,Hak Guna Bangunan,Hak Guna Usaha,dan Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara.

² Urip Santoso, 2008, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Cet. 4, Kencana, Jakarta, h.87

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau hak 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 UUPA. Hak pakai merupakan hak yang diberikan kepada warga negara Indonesia tunggal, badan hukum Indonesia, dan warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.³

Dalam Pasal 44 ayat (1), Hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki oleh WNI, badan hukum Indonesia, WNA yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa bangunan.⁴Dalam Pasal 35 UUPA, Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dalam jangka waktu 20 tahun. Menurut Pasal 28 ayat (1) dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 tahun 1996, Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang berguna bagi perusahaan, perkebunan, pertanian, perikanan dan peternakan. Dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA, Hak atas tanah yang bersifat sementara adalah hak yang meliputi hak gadai atas tanah, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa atas tanah pertanian.

Permasalahan yang kerap kali timbul berkaitan dengan penguasaan hak atas tanah yaitu dilarangnya orang asing memiliki tanah dengan status Hak Milik sebagaimana berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Adanya kecenderungan seseorang untuk memiliki hak atas tanah yang berstatus hak milik karena merupakan hak yang terkuat dan terpenuh serta tidak ada kedaluwarsanya. Hal inilah yang menyebabkan seseorang akan berupaya mengambil jalan pintas agar dapat menguasai hak milik atas tanah dengan suatu perbuatan hukum yang bersifat penyamaran dan dikualifikasikan sebagai penyelundupan hukum. Hal ini jelas mengabaikan asas itikad baik dan nasionalitas yang terkandung di dalam UUPA, sehingga dibuatlah suatu perjanjian pinjam nama yang dikenal dengan istilah perjanjian *nomiee*.

³ Urip Santoso, *opcit*, hal 115

⁴ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2003, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, h. 59-60

Nominee adalah perjanjian yang dibuat antara seseorang yang berdasarkan hukum tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah tertentu (dalam hal ini Hak Milik/Hak Guna Bangunan) yakni seorang WNA dengan seorang WNI, yang dimaksudkan agar WNA dapat menguasai tanah Hak Milik/Hak Guna Bangunan tersebut namun secara legal formal tanah bersangkutan di atas namanya WNI. Kepemilikan yang dimaksud adalah sebuah kepemilikan yang tidak langsung yang tercipta dari hubungan hukum antara WNI dan WNA yang dikaitkan dalam suatu perjanjian yang disebut *Nominee/Trusted Agreement*, yaitu suatu perjanjian yang berisi pernyataan bahwa tanah tersebut adalah bukan milik WNI tetapi milik WNA yang diberi kesempatan untuk mengelola tanah tersebut.⁵

Perjanjian *nominee/nominee agreement* dapat diartikan sebagai perjanjian pernyataan pemberian kuasa, seorang WNI menyatakan bahwa tanah tersebut bukan miliknya tetapi memberikan kuasa kepada warga negara asing untuk mengelola tanah tersebut. Dengan adanya perjanjian *nominee*, orang asing cukup meminjam identitas dari seorang WNI untuk dicantumkan namanya dalam suatu sertifikat tanah dan WNA menilai bahwa perjanjian ini jauh lebih praktis dan menguntungkan untuk kedua belah pihak. Tetapi upaya yang dilakukan WNA dalam pembuatan Perjanjian *Nominee* tersebut merupakan penyelundupan hukum yang dilakukan dengan cara menyamarkan dari perbuatan yang sebenarnya. Disamping itu Perjanjian *Nominee* tersebut di atas dibuat atas dasar itikad tidak baik karena melanggar larangan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Salah satu akibat hukum yang timbul dari perbuatan ini adalah batal demi hukum dan selanjutnya tanah tersebut jatuh menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Sehubungan dengan hal di atas dapat dikaitkan dengan ketentuan Pasal 26 ayat 2 UUPA, yang menyatakan :

Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seseorang warga negara disamping kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat 2 adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Selain *Nominee/Trusted Agreement*, hal lain yang dapat dilakukan WNA untuk menguasai tanah di Indonesia adalah dengan peralihan hak atas tanah dari WNI kepada WNA yang diikuti dengan permohonan hak. Ini merupakan 2 hal perbuatan hukum yaitu pelepasan

⁵ Maria Sumardjono, 2008, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan badan Hukum Asing*, Cet. 2, Kompas, Jakarta, h. 14

hak atas tanah oleh WNI dan permohonan hak atas tanah oleh WNA.⁶Permohonan hak dapat diajukan ke Kepala Kantor Pertanahan, setelah terbit sertifikat hak pakai atas nama WNI kemudian dibuatkan akta jual beli dari WNI ke WNA. Kemudian setelah semua di sepakati antara WNI dan WNA melakukan peralihan hak melalui pelepasan hak yang diakui permohonan hak atas tanah.

III. KESIMPULAN

Dalam mengakhiri tulisan ini dapat dikemukakan kesimpulan yang berkaitan dengan Hak Warga Negara Asing Atas Penguasaan Tanah di Indonesia, yaitu warga negara asing mempunyai hak yang terbatas dalam hal penguasaan tanah di Indonesia, hak- hak yang tersebut antara lain Hak Pakai (Pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Sewa Untuk Bangunan (Pasal 44 ayat (1) UUPA), Hak Guna Usaha (Pasal 28 ayat (1) UUPA dan PP No. 40 tahun 1996), Hak Guna Bangunan (Pasal 35 UUPA) , dan Hak Atas Tanah yang Bersifat Sementara (Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA).

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

Boedi Harsono, 2007, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet.3, Universitas Trisakti, Jakarta.

Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2003, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.

Maria Sumardjono, 2008, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan badan Hukum Asing*, Cet.2, Kompas, Jakarta.

Urip Santoso, 2008, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Cet. 4, Kencana, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

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

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

⁶ Boedi Harsono, *op.cit*, h. 127