

PERLINDUNGAN HUKUM ATAS JATUH DAN HAPUSNYA HAK MILIK ATAS TANAH KEPADA NEGARA AKIBAT PENGALIHAN HAK MILIK SECARA TIDAK LANGSUNG KEPADA WARGA NEGARA ASING

Irijanto, Universitas Merdeka Pasuruan, kokoirijanto@gmail.com

Muhammad Mashuri, Universitas Merdeka Pasuruan, muhammadmashuri@unmerpas.ac.id

Yudhia Ismail, Universitas Merdeka Pasuruan, yudhiaismail@unmerpas.ac.id

Abstrak: Tanah yang berada di wilayah Negara Indonesia adalah salah satu sumber daya alam yang utama. UUPA menjunjung tinggi prinsip kebangsaan. Ini menyiratkan bahwa satu-satunya orang yang memiliki hubungan lengkap dengan wilayah Indonesia adalah warganya. Masuk akal bahwa hanya WNI yang akan diberikan hak kepemilikan terhadap hak milik atas tanah karena konsep kewarganegaraan UUPA khususnya berkaitan dengan kepemilikan tanah. Hanya WNI yang memiliki hubungan penuh dengan tanah, air, dan ruang, sesuai dengan konsep kewarganegaraan UUPA. Pasal 26 Ayat (2) UUPA memiliki substansi agar penguasaan atas tanah di wilayah NKRI tidak jatuh ke tangan orang asing. WNA yang menginginkan untuk mempunyai tanah (hak milik) di Indonesia yang mana hal tersebut adalah bertentangan dengan undang-undang dan konstitusi Indonesia akan berdampak dan mempunyai akibat hukum tersendiri, misalnya perjanjian *nominee* (pengalihan hak milik tidak langsung) saat bertransaksi jual beli tanah di Indonesia. Hal tersebut menjadi suatu permasalahan yang nantinya dapat berakibat pada hak milik atas tanah tersebut jatuh pada negara.

Kata Kunci: hak milik tanah; warga negara asing; jatuh pada negara

Abstract: Land in the territory of Indonesia is one of the main natural resources. UUPA upholds the principle of nationality. This implies that the only people who have complete relations with Indonesian territory are its citizens. It makes sense that only Indonesian citizens will be given ownership rights to land because the UUPA citizenship concept specifically relates to land ownership. Only Indonesian citizens have a full relationship with land, water and space, in accordance with the UUPA citizenship concept. Article 26 Paragraph (2) UUPA has the substance to ensure that control of land in the territory of the Republic of Indonesia does not fall into the hands of foreigners. Foreigners who wish to own land (property rights) in Indonesia where this is contrary to Indonesian law and constitution will have its own legal impacts and consequences, for example a nominee agreement (indirect transfer of ownership rights) when making land sale and purchase transactions in Indonesia. This becomes a problem which can result in the ownership rights to the land falling to the state.

Keywords: land ownership rights; foreign citizens; fall to the state

PENDAHULUAN

Hukum agraria, juga disebut sebagai hukum tanah, adalah seperangkat aturan yang mengatur tanah, air, dan ruang yang tertutup di dalamnya. Agraria memiliki dua arti dalam bahasa Latin: dapat merujuk pada tanah atau sebagian tanah. Selain itu, "agraris" mungkin merujuk pada sawah atau pertanian.¹ Makna tanah sangat penting dalam keberadaan nasional dan masyarakat. Tanah dan keberadaan manusia saling bergantung. Karena kemajuan pesat di berbagai domain, tanah telah muncul sebagai sumber daya utama dalam urusan komunal di Indonesia. Bagi masyarakat Indonesia, tanah tidak hanya memiliki nilai intrinsik tetapi juga memiliki tujuan strategis dalam memenuhi tuntutan suatu bangsa dan masyarakat yang menjadi lebih bervariasi dan dinamis di tingkat nasional maupun dalam kaitannya dengan dunia luar.

Pasal 2 Ayat (2) UUPA menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berfungsi sebagai pusat pemerintahan nasional, menganugerahkan otoritas kepada rakyat Indonesia sebagai penjaga utama hak dan pengembalian tanggung jawab terbesar. Negara

¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hal. 1

berwenang mengalokasikan, memanfaatkan, menyediakan, dan memelihara tanah, air, dan ruang angkasa sebagai lembaga kekuasaan bagi seluruh rakyat. Tanah dapat dimanfaatkan untuk pertanian selain untuk keperluan perumahan. Tanah digunakan oleh makhluk hidup untuk memenuhi kebutuhan makanan mereka dan untuk mendapatkan makanan. Jika tanah dapat digunakan dan dimiliki sesuai dengan hukum alam yang relevan, di mana orang dapat hidup damai dan menjalankan hak dan kewajibannya dalam batas-batas hukum, maka manusia dapat hidup bahagia dan sejahtera.

Sebelum UUPA diberlakukan, Indonesia memiliki dualisme hukum mengelola tanah: masyarakat tunduk pada hukum Belanda, sementara masyarakat adat tunduk pada hukum adat. Selama periode itu, penduduk Hindia Belanda dipisahkan menjadi tiga kelompok yang berbeda: kelompok Eropa, Cina, sering dikenal sebagai kelompok Timur Asing, dan kelompok pribumi. Pembagian penduduk dan dualisme hukum sengaja diciptakan untuk mendukung ekonomi Belanda. Suku-suku pribumi diminta untuk mencegah mereka merusak aturan tanah yang ditetapkan oleh Belanda sendiri, sementara kelompok-kelompok asing dari timur hanya diperlukan sebagai kekuatan pemasaran untuk menjual barang-barang Belanda yang disita dari tanah Indonesia di luar negeri.

Secara hukum, tanah dianggap sesuai dengan sistem hukum kepemilikan tanah. Hal ini berkaitan dengan bagaimana hukum secara institusional melakukan pendekatan terhadap masalah pertanahan terkait dengan hak pengelolaan lahan. Karena hukum adalah representasi dari nilai-nilai, mengendalikan kepemilikan dan pengelolaan tanah memastikan bahwa nilai-nilai yang dianut masyarakat ditegakkan dan didorong. Memeriksa hak atas tanah dari perspektif hukum mengharuskan pembicaraan tentang kepemilikan dan administrasi tanah.

Hak milik merupakan sifat dari hubungan yang dimaksud. Intinya, hanya organisasi yang diakui secara hukum dan memenuhi persyaratan untuk menjadi pemegang atau pemilik hak atas tanah yang bersangkutan. Orang asing yang tinggal di Indonesia dan yang kehadirannya mendukung pembangunan negara diizinkan untuk tinggal di sana atau menggunakan rumah mereka untuk tujuan perumahan. Dinyatakan berbeda, orang asing yang memiliki dan menjunjung tinggi kepedulian terhadap kesejahteraan rakyat Indonesia.²

Orang asing yang melakukan berbagai usaha di bidang ekonomi, kesejahteraan masyarakat, budaya dan pendidikan, agama, teknologi dan ilmu pengetahuan, politik dan hukum, lembaga negara, informasi, dan lain-lain dinilai bermanfaat bagi pembangunan nasional Indonesia. Bidang komunikasi dan media massa, militer, dan keamanan memiliki kapasitas untuk memacu ekspansi ekonomi atau menghasilkan kesempatan kerja.

Konsep kebangsaan memegang tempat penting dalam UUPA karena berkaitan dengan hak milik rakyat Indonesia atas darat, laut, dan ruang angkasa di batas-batas negara kesatuan, Republik Indonesia. Kekayaan itu dimiliki oleh rakyat Indonesia, yang memiliki wewenang untuk mengelolanya hanya untuk kesejahteraan dan kesejahteraan mereka. Pasal 20 UUPA menjelaskan bahwa hak milik adalah hak yang diperoleh melalui warisan dan yang memiliki kemampuan untuk diteruskan kepada keturunan mereka dan sebagainya, asalkan ada alasan yang diizinkan secara hukum untuk properti tersebut dialihkan ke individu lain.

Berdasarkan definisi di atas, dapat diketahui bahwa hak milik dalam rezim hukum pertanahan di Indonesia memiliki derajat tertinggi dibandingkan dengan hak atas tanah lainnya, perolehan hak milik diartikan bahwa pihak yang memiliki penguasaan hak milik secara penuh telah menguasai tanah tersebut. Secara penuh dimaksudkan bahwa pengelolaan dan

² Mariah S.W. Sumarjono, KebijakanPertanahan AntaraRegulasi danImplementasi, cet. ke-4, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hal. 171-172.

pemanfaatannya tidak dibatasi seperti halnya hak atas tanah lainnya. Latar belakang filosofis permasalahan ini didasarkan pada asas kewarganegaraan yang terdapat dalam UUPA yang menyatakan bahwa WNI saja yang berhak mempunyai hak milik, dan berhak mempunyai hak milik tanpa membedakan laki-laki dan perempuan.

Benar bahwa tanah sangat penting bagi suatu negara, dan melindungi hak atas tanah merupakan hal mendasar dalam menjaga kedaulatan nasional. Oleh karena itu, pembatasan kepemilikan hak atas tanah yaitu hak milik, kepada orang asing semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan negara dan rakyatnya. Sebab, jika tidak ada pembatasan kepemilikan properti oleh orang asing, maka akan menimbulkan kekacauan sosial. Hal ini dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat dan menimbulkan dikuasainya suatu wilayah oleh pihak asing. Kepemilikan hak atas tanah, dalam hal ini hak milik bahwa oleh orang asing dilarang, namun orang asing dapat menikmati kepemilikan atas hak atas tanah lainnya. Indonesia memiliki beberapa undang-undang dan peraturan yang mengatur kepemilikan tanah asing. Kepemilikan pada umumnya terdiri dari hak untuk menggunakan tanah untuk jangka waktu tertentu, hak untuk menyewa suatu bangunan, dan hak untuk memiliki apartemen atau rumah.

Penguasaan tidak hanya dapat digunakan dalam pengertian hukum, tetapi juga dalam pengertian fisik. Ada juga aspek perdata dan publik. Kontrol hukum didasarkan pada hak-hak yang dilindungi secara hukum, yang biasanya memberikan pemegang hak wewenang untuk secara fisik mengelola area yang mereka miliki. Meskipun dalam praktiknya orang lain melakukan kontrol fisik atas tanah yang dimiliki, ada kontrol hukum yang memberikan kekuasaan untuk melakukannya. Pasal 26 Ayat (2) UUPA mengatur bahwa:

“Setiap kegiatan memindah tangankan hak kepemilikan atas tanah baik melalui hibah, jual beli, dan lain-lain kepada warga negara asing atau bukan WNI maka status perpindahan hak atas tanah tersebut dinyatakan batal demi hukum dan setiap transaksi pembayaran yang telah terjadi sebelumnya menyangkut tanah tersebut dapat di tuntut kembali.”

Adapun WNI yang telah menikah dengan orang asing dalam upacara campuran atau yang telah meninggalkan kewarganegaraan Indonesia mereka, mereka memiliki satu tahun sejak tanggal kerugian mereka untuk menyerahkan hak kepemilikan mereka atas tanah, jika gagal maka akan pergi ke negara. Oleh karena itu, hak milik tidak diberikan kepada orang asing. Adopsi UUPA terhadap prinsip kebangsaan secara langsung membatasi pengalihan hak kepemilikan tanah dengan melarang pengalihan hak kepada individu yang merupakan warga negara Indonesia. Karena dominasi kepemilikan asing atas tanah, ini telah menjadi alasan bagi negara untuk mengasumsikan hak milik atas tanah, mengakibatkan tanah beralih ke negara yang didasari Pasal 26 Ayat (2) UUPA, yaitu karena peralihan hak milik baik secara langsung ataupun tidak langsung kepada WNA.

Pengalihan hak milik secara tidak langsung misalnya akta pengakuan utang, perjanjian pinjam nama (*nominee*) yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh bahwa kekayaan alam Indonesia yang sangat melimpah menjadi suatu daya tarik tersendiri bagi kalangan WNA, misalnya Bali, Lombok dan lain sebagainya. WNA yang awal mulanya datang ke Indonesia mempunyai tujuan untuk berwisata justru mempunyai niat lain, salah satunya adalah WNA yang menginginkan membeli tanah dan memiliki tanah di Indonesia baik digunakan untuk tempat tinggal dan/atau investasi.

Berdasarkan contoh di atas, WNA yang menginginkan untuk mempunyai tanah (hak milik) di Indonesia yang mana hal tersebut adalah bertentangan dengan undang-undang dan konstitusi Indonesia akan berdampak dan mempunyai akibat hukum tersendiri. Adanya

keinginan mempunyai hak milik atas tanah tersebut bisa saja membutuhkan WNA dengan melakukan berbagai cara yang dilarang undang-undang untuk tetap memiliki hak atas tanah di Indonesia. Ada istilah yang biasa dikenal yaitu “diperalat”, WNA dapat mengelabui WNI dengan berbagai cara agar tetap bisa mempunyai hak milik di Indonesia. Contoh akta pengakuan utang yang biasanya kalimat dalam perjanjian tersebut menyebutkan bahwa jika WNI wanprestasi, maka WNA dapat mengambil hak milik tanah yang dimiliki oleh WNI. Contoh lainnya misalkan perjanjian pinjam nama dengan melakukan perjanjian *nominee* saat bertransaksi jual beli tanah di Indonesia. Hal tersebut menjadi suatu permasalahan yang nantinya dapat berakibat pada hak milik atas tanah tersebut jatuh pada negara, karena sebab-sebab tertentu yang melanggar undang-undang. Berdasarkan uraian permasalahan di atas, penulis mengangkat rumusan permasalahan antara lain:

1. Apa akibat hukum atas jatuh dan hapusnya hak milik atas tanah kepada negara akibat pengalihan hak milik secara tidak langsung kepada WNA menurut Pasal 26 Ayat (2) UUPA?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum hak milik atas tanah yang jatuh dan hapus karena adanya pengalihan hak milik secara tidak langsung kepada WNA?

METODE

Ilmu pengetahuan diperkuat, dipupuk, dan dikembangkan oleh penelitian manusia. Ketika seseorang mencoba mendekati suatu topik secara metodis menggunakan metode dan prosedur ilmiah tertentu, itu adalah awal dari sebuah penelitian. Upaya ilmiah adalah, dengan demikian, upaya untuk mempelajari dan menciptakan secara metodologis, metodis, dan konsisten.³ Prosedur ilmiah yang digunakan untuk mengumpulkan data untuk tujuan tertentu dikenal sebagai teknik penelitian. Teknik sangat penting untuk penelitian karena memberikan struktur studi dan arah yang diperlukan untuk mencapai tujuannya. Penelitian yuridis normatif, juga dikenal sebagai penelitian perpustakaan, adalah jenis studi yang digunakan penulis dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Akibat Hukum Atas Jatuh dan Hapusnya Hak Milik Atas Tanah Kepada Negara

Rakyat Indonesia dijamin hak, perlindungan, dan kepastian hukum berdasarkan UUPA. Hukum asli negara Indonesia, yang dikenal sebagai UUPA, adalah hukum tanah nasional berdasarkan hukum adat. Ketentuan tersebut dapat dilihat dari konsideran UUPA bagian berpendapat huruf a yang mengatur bahwa keberadaan hukum agraria ini didasarkan atas hukum adat yang mengatur pertanahan, serta diharapkan UUPA ini memberikan jaminan hukum yang berkepastian bagi seluruh masyarakat. Selain itu juga tidak boleh mengesampingkan bagian yang didasarkan oleh hukum agama.

Konsep negara menguasai hak atas tanah dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA dan konstitusi yaitu Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah hal yang harus diperjelas dan memiliki kejelasan yang didasarkan pada hukum. Adapun penjelasan dari kedua pasal tersebut yaitu menaruh kekuasaan terhadap negara guna mengatur penggunaan hak atas tanah di wilayah NKRI. Dengan kata lain, Kepemilikan, kontrol, dan perencanaan hak atas tanah berada dalam lingkup negara. Karena tidak semua masalah terkait tanah dapat diselesaikan oleh masyarakat sendiri, negara memiliki yurisdiksi untuk mengelola hak atas tanah. Otoritas ini merupakan tambahan dari kontrol masyarakat atas hak milik.

³ Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2003), hal. 27-28.

Kemampuan negara dalam hal penguasaan tanah yang dimaksud dalam penelitian ini guna untuk mewujudkan sebagian kepentingan masyarakat yang sifatnya saling melengkapi. Dari sudut pandang masyarakat, intervensi negara tidak diperlukan jika masyarakat tersebut (yang berkepentingan) dapat menyelesaikan kepentingan dan permasalahannya serta tidak bertentangan dengan kepentingan dan hak dari pihak lain, tentunya yang sesuai dengan aturan yang berlaku. Kekuasaan atau otoritas formal suatu negara memberinya kemampuan untuk memerintah dirinya sendiri baik secara aktif maupun tidak aktif. Ini dikenal sebagai hak untuk mengontrol negara. Kekuasaan negara, kemudian, mencakup semua otoritas yang diperlukan bagi pemerintah untuk menjalankan fungsinya dan tidak terbatas pada otoritas yang diberikan kepadanya.

Tanpa penguasaan oleh negara, maka sulit kiranya untuk mewujudkan tujuan nasional yang termaktub pada konstitusi negara. Namun penguasaan negara hanya merupakan bentuk “penguasaan” oleh negara dengan syarat-syarat tertentu, dan tidak dapat digunakan secara ilegal. Jika dilakukan secara sewenang-wenang, dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hukum masyarakat. Kata “menguasai” memiliki arti memegang kedudukan/ berkuasa/ berwenang atas barang atau penguasaan dan kewenangan atas sesuatu. Oleh karena itu, hak menguasai negara adalah kekuasaan negara atas SDA Indonesia yang tidak lain tujuannya adalah untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Menurut Jassim Hamidi sebagaimana dikutip oleh Ni Luh Ariningsih Sari, kata penguasaan tidak hanya dapat digunakan dalam arti hukum tetapi juga dalam arti fisik. Dalam arti fisik, yang sebenarnya bahwa pemilik mempunyai hak untuk mengelola tanah (*land under management*). Meskipun demikian, beberapa pembatasan hukum memberikan seseorang hak untuk melakukan kontrol fisik atas tanah, tetapi kegiatan tersebut benar-benar dilakukan oleh pihak lain. Menurut Notonegoro sebagaimana dikutip oleh Ni Luh Ariningsih Sari, terdapat 3 (tiga) bentuk hubungan hukum negara dengan tanah yaitu antar lain:

1. Negara sebagai subjek, artinya negara diberi status sebagai bangsa dan bukan sebagai perseorangan. Maka dari itu, negara adalah organ negara dan lembaga publik. Dalam hal ini, status kepemilikan tanah oleh negara dan individu berbeda.
2. Bangsa/ negara merupakan sebuah objek dan setara dengan individu, maka hubungan antara bangsa dan tanah (bumi) sama dengan hak individu atas tanah.
3. Hubungan yang langsung antara suatu bangsa dengan bumi bukanlah sebagai suatu subjek/perseorangan, melainkan sebagai suatu bangsa yang merupakan perwujudan dari seluruh rakyat, maka pada hal ini negara tidak lepas dari bangsa. Negara hanyalah pendiri dan pendukung persatuan warga negara.

UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA adalah hubungan hukum antara negara dan tanah berdasarkan asas klarifikasi domain (*domeinverklaring*) sebagaimana dimaksud dalam regulasi pertanahan Hindia-Belanda. Asas *dominverklaring* bertentangan dengan kesadaran hukum bangsa Indonesia dan asas negara modern yang merdeka, khususnya UUD NRI Tahun 1945 yang pada hakikatnya mengatur penguasaan negara atas seluruh sumber daya termasuk di bidang pertanian yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Dengan demikian terlihat bahwa Meskipun memiliki kekuatan tanah yang luas, negara sebenarnya hanya diizinkan secara hukum untuk menggunakan properti untuk tujuan mencapai tujuan negara dan warganya.

Hal ini terutama berlaku ketika menyangkut undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan hak atas tanah dan pengelolaan sumber daya di sektor pertanahan Dimana

Pengusaha, terutama mereka yang diizinkan, masih belum menyadari implikasi penuh dari hak untuk mengontrol negara, yang "dibatasi oleh hukum" dalam cara penerapannya oleh penguasa.

Beralihnya hak atas tanah bisa terjadi melalui peristiwa atau perbuatan hukum. Peristiwa hukum peralihan hak atas tanah biasanya terjadi karena pewarisan dan/atau peristiwa hukum lainnya seperti hibah, jual beli dan lain sebagainya. Dalam hal peralihan hak atas tanah kepada WNA perlu diperhatikan, karena jenis hak atas tanah yang dialihkan akan menentukan apakah WNA tersebut dapat menjadi subjek hukum yang mempunyai hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah yang dimaksud dalam penelitian ini dapat terjadi melalui penjualan (jual-beli), penukaran, hibah, pembentukan perusahaan, dan perbuatan peralihan yang sah lainnya. Adapun jika peralihan hak atas tanah yang dilakukan tidak berdasarkan ketentuan perundang-undangan atau hukum yang berlaku, maka dapat dinyatakan batal demi hukum, yang berakibat pada hak milik atas tanah tersebut jatuh pada negara dan dikuasai oleh negara.

Dalam hal pengalihan hak milik secara tidak langsung dapat dimaknai bahwa terjadinya pengalihan hak tersebut tidak didasarkan pada hukum atau perbuatan yang sah menurut undang-undang. Sebagai contoh X (WNI) melaksanakan transaksi jual beli tanah kepada Y (WNA), secara yuridis perjanjian ini melanggar hukum yang telah ditetapkan dalam konstitusi dan UUPA yang mana larangan penguasaan hak milik atas tanah di Indonesia oleh WNA. Adapun batasan yang diberikan oleh WNA adalah hak pakai dan hak sewa. Jika hal ini benar terjadi, maka salah satu pihak yang dirugikan adalah WNA karena kepemilikan hak atas tanahnya tidak dapat dibenarkan oleh hukum, dan menjadi milik dan dikuasai negara. Kecuali ada ketentuan yang dibenarkan oleh undang-undang yang khusus memberikan hak milik atas tanah kepada WNA oleh pemerintah dengan syarat-syarat yang ditetapkan dan ditentukan oleh hukum yang berlaku di Indonesia. Pengecualian tersebut dapat memungkinkan WNA mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia. Pengalihan hak milik atas tanah ini menjadi suatu masalah hukum yang nantinya menimbulkan akibat hukum, salah satunya yaitu negara yang harus bertindak untuk menguasai tanah yang berada dalam penguasaan WNA. Alasannya adalah penguasaan tanah oleh WNA tersebut adalah melanggar hukum dan menjadi hal yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan.

Berbicara akibat hukum, maka suatu peristiwa hukum akan membawa akibat hukum. Akibat hukum ini bisa diposisikan positif dan/atau negatif (merugikan). Jika dikaitkan dengan penelitian pada skripsi ini, justru berdampak pada akibat hukum yang merugikan salah satu pihak, pihak yang pertama dirugikan yaitu WNA, hapusnya status kepemilikan hak milik atas tanah tersebut dapat menjadi suatu faktor yang bisa dikatakan merugikan pihak WNA, karena tanah (hak milik) jatuh kepada negara karena suatu peristiwa hukum yang terjadi tidak didasarkan pada hukum yang berlaku.

Apabila hak tanah beralih kepada WNA melalui suatu peristiwa hukum jual beli dan/atau hibah atau lainnya, maka WNA tersebut bukanlah subjek kepemilikan tanah yang sah sehingga mempunyai kewajiban melepaskan atau menglihkan hak tanah tersebut kepada orang lain (WNI/WNA yang dibenarkan undang-undang) yang memenuhi syarat sebagai subjek hukum, dan dapat beralih menjadi milik negara dan berada dalam penguasaan negara. Apabila hak atas tanah tidak dilepaskan atau dialihkan kepada subjek hukum yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, maka hak tersebut dapat hilang atau dalam kata lain batal demi hukum dan menjadi milik negara serta dikuasai oleh

negara. WNA bukanlah subjek hukum yang dapat memegang hak atas tanah baik dengan cara menjual, menukar, menghibahkan, atau perbuatan lain untuk menjadi milik WNA, maka pemindahan hak tersebut tidak diperbolehkan dan dilarang oleh undang-undang.

Dalam bentuk lain, terdapat juga bentuk perjanjian yang mengandung arti pengalihan secara tidak langsung hak atas tanah kepada WNA dalam bentuk sebagai berikut :⁴

- a) Akta pengakuan utang piutang antara WNI dan WNA;
- b) Surat pernyataan yang menjelaskan bila WNI memperoleh fasilitas pinjaman uang/benda lainnya guna mendirikan suatu usaha;
- c) Surat pernyataan yang menyatakan bahwa hak milik atas tanah yang dimiliki WNI juga menjadi milik WNA;
- d) Jual beli dengan kuasa. WNI yang memberikan kuasa (substitusi) kepada WNA yang pada intinya memberikan kebebasan kepada WNA untuk mengalihkan hak milik atas tanah WNI;
- e) Surat roya yang menguntungkan WNA untuk mengelola dan melakukan perbuatan apapun sesuai dengan surat kuasa yang dibuat antara WNI dan WNA;
- f) Persewaan tanah yang menguntungkan WNA untuk melakukan perpanjangan terus menerus sampai kapanpun dan tidak dapat dibatalkan;
- g) Perpanjangan persewaan tanah yang tanpa batas, sehingga menguntungkan WNA, dan dilakukan saat melakukan perjanjian sewa menyewa tanah pertama kali.
- h) Kuasa yang tanpa batas. WNI yang memberikan kuasa kepada WNA untuk mewakili dan melakukan apapun atas nama WNI tersebut untuk kepentingan pribadi WNA baik itu perbuatan hukum dan lain sebagainya.

Inisiatif/cara menarik lainnya yang menawarkan (pengalihan secara tidak langsung) adalah dengan menggunakan “kepura-puraan/berkedok” jual beli atas nama WNI yang secara hukum melanggar peraturan perundang-undangan. Pengalihan hak milik atas tanah secara tidak langsung di atas pada hakikatnya memberikan hak kepada WNA seolah-olah sebagai penerima kuasa, sehingga segala kuasa dalam hubungan hukum antara WNI dengan tanahnya dan pemilik sebenarnya dari bidang tanah tersebut telah hilang dan tidak menjadi prioritas. Perjanjian yang menggunakan WNA sebagai penerima kuasa serupa dengan konsep perjanjian *nominee/trustee*, sehingga hakikatnya adalah peralihan hak atas tanah yang biasanya bertujuan menguntungkan salah satu pihak yaitu WNA.

Jika ditinjau dari sudut hukum agraria, perjanjian yang bertujuan memindahkan hak milik atas tanah kepada WNA yang sesungguhnya menurut hukum hak atas tanah tersebut tidak boleh dimiliki oleh WNA baik secara langsung maupun tidak langsung adalah bertentangan dengan Pasal 26 Ayat (2) UUPA dan mengakibatkan perjanjian tersebut batal demi hukum. Pembuatan perjanjian itu dimaksudkan untuk menghindari ketentuan Pasal 9, 21, dan 26 Ayat (2) UUPA. Oleh karena itu, penyerahan tanah secara tidak langsung yang dilakukan kepada WNA merupakan bentuk penyelundupan hukum yang bertentangan dengan hukum yang berlaku.

Kepemilikan memberikan hak kepada seseorang untuk bebas menggunakan dan berkuasa secara leluasa terhadap suatu benda sepanjang tidak menyalahi atauran yang berlaku serta tidak merenggut hak orang lain atas tanah. Menikmatinya secara bebas berarti seseorang dapat memindahtangankannya, menyewakannya, menjaminnya, bahkan

⁴ Mariah Sumardjono, Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hal. 99-100.

merusaknya. Bebas menguasai dan menggunakan suatu benda berarti mampu melakukan perbuatan hukum seperti pemindahtanganan, pembebanan, dan penyewaan, serta perbuatan kebendaan seperti penggunaan, pemeliharaan.

Negara diberi kekuasaan untuk mengatur tanah dan SDA sebagai asset suatu negara. Sehingga, negara mempunyai kekuasaan untuk mengatur penyediaan, perencanaan, pengelolaan dan penggunaan tanah, serta pemeliharaan tanah, dengan tujuan agar seluruh tanah yang berada dalam wilayah NKRI dipergunakan sebesar-besarnya dengan memiliki tujuan untuk kemakmuran rakyat. Kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh negara dalam kedudukannya sebagai penguasa atau pengatur masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Penguasaan tanah negara mengacu pada kekuasaan yang dimiliki negara atas wilayah yang dikuasainya, termasuk hak-hak yang dapat dinikmati oleh pemegang hak-hak tersebut. Di antaranya adalah hak pengelolaan, yang merupakan hak kontrol negara. Dalam situasi ini, kepemilikan tanah negara melayani fungsi yang lebih umum, yaitu mengelola sumber daya tanah dan menjamin bahwa setiap orang dapat memperoleh keuntungan darinya. Kepentingan umum dan kebaikan umum masyarakat diberikan prioritas di bawah prinsip ini.

Kewenangan yang melekat pada negara adalah kewajiban pemerintah yang harus direalisasikan dan dipertanggungjawabkan. Untuk mencegah perselisihan antara masyarakat dan bangsa dan menciptakan masyarakat yang berkembang, otoritas negara dalam pengelolaan dan perolehan lahan idealnya harus mematuhi nilai-nilai keadilan, rasa hormat, dan hak-hak individu.

B. Bentuk Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Yang Jatuh dan Hapus Karena Pemindahan Hak Milik Secara Tidak Langsung Dari Warga Negara Asing

Kehormatan, martabat, dan pengakuan hak asasi manusia dari mereka yang menjadi subyek hukum adalah tujuan utama perlindungan hukum. Hukum adalah pedoman atau badan aturan yang dapat melindungi masyarakat dari kesalahan dan perilaku berubah-ubah. Ini menunjukkan bahwa segala sesuatu yang dapat menyebabkan pelanggaran hak-haknya dilindungi darinya oleh hukum. Definisi perlindungan dibatasi oleh perlindungan hukum, mengacu pada perlindungan dari hukum. Perlindungan hukum yang ditawarkan juga berkaitan dengan tanggung jawab dan hak yang dimiliki orang ketika terlibat satu sama lain dan lingkungan mereka.

Berdasarkan uraian di atas, bentuk perlindungan hukum dikelompokkan menjadi 2 (dua) macam yaitu preventif dan represif. Perlindungan preventif menitikberatkan pada pencegahan sebelum terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum yang akan dilakukan oleh subjek hukum, perlindungan jenis ini misalnya ditetapkannya dan disahkannya berbagai macam peraturan perundang-undangan sebagai dasar dan/atau landasan hukum bagi subjek hukum ketika melakukan perbuatan hukum atau sedang menjalankan suatu peristiwa hukum. Tujuan dari perlindungan preventif ini lebih pada pencegahan agar tidak terjadi suatu pelanggaran hukum, yang nantinya pelanggaran tersebut akan berdampak pada akibat hukum yang memungkinkan subjek hukum yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi/hukuman jika terbukti melakukan pelanggaran hukum.

Perlindungan represif lebih kepada sanksi/hukuman akibat dari suatu pelanggaran atas suatu peristiwa hukum/perbuatan hukum. Bentuk perlindungan represif ini lebih memberikan suatu akibat yang membuat subjek hukum dimungkinkan jera karena suatu pelanggaran yang telah dilakukan, dan sifatnya tegas. Jika dikaitkan dengan pokok

pembahasan dalam penelitian skripsi ini, perlindungan represif lebih dominan untuk dibahas karena penelitian ini berbicara tentang perlindungan akibat dari jatuh dan hapusnya hak milik atas tanah kepada negara karena adanya pengalihan secara tidak langsung dari WNI kepada WNA.

Represif identik pada pemberian sanksi/hukuman atas suatu pelanggaran hukum yang terjadi untuk melindungi hak-hak yang sebenarnya tidak boleh dilanggar. Tanah adalah bagian penting dari unsur suatu negara dan dapat dikatakan sebagai kepentingan/hajat hidup orang banyak. Di Indonesia tanah dan kepemilikannya hanya diperuntukkan untuk WNI dan subjek hukum yang ditetapkan oleh undang-undang. Adapun jika tanah tersebut berada dalam penguasaan seseorang tidak dibenarkan oleh hukum yang berlaku, maka negara berhak untuk mengambilalih dan menguasai hak milik atas tanah tersebut guna untuk kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Menguasai negara atas tanah dengan hak merupakan hak kebendaan satu satunya yang secara jelas dan terang ditetapkan oleh konstitusi negara yaitu UUD NRI Tahun 1945. Pada dasarnya konsep menguasai tanah oleh negara ini sudah ada pada hukum adat Indonesia, bahkan sebelum kemerdekaan negara Indonesia dan diundangkannya UUPA. Umumnya, hukum adat menitikberatkan pada suatu hal yang bersifat untuk kepentingan umum/publik daripada kepentingan pribadi/individu yang biasanya dikesampingkan terlebih dahulu. Secara jelas yang terkandung di dalam bumi seperti air, SDA, tanah dan lain sebagainya menjadi kuasa negara untuk kepentingan bersama (masyarakat luas).

Sederhananya, menurut Pasal 2 UUPA menjelaskan berarti suatu hak daripada negara untuk mengelola dan mengatur tanah di wilayah negaranya. Dengan kata lain, negara tidak dapat mengartikan bahwa tanah tersebut menjadi hak milik negara untuk memiliki tanah. Dalam Pasal 6 UUPA, tanah lebih digunakan dalam fungsi sosial. Artinya negara yang menguasai suatu hak atas tanah diharuskan dalam pengelolaan tanah tersebut mengutamakan fungsi sosial. Maka dari itu segala hak atas tanah dapat dicabut oleh negara untuk kepentingan umum, negara dan bangsa yang tentunya dengan memberikan ganti rugi yang layak kepada pemegang hak milik atas tanah asal. Dikaitkan dengan penelitian ini, yang semula hak milik atas tanah tersebut adalah milik WNI yang secara tidak langsung adanya pengalihan hak milik atas tanah kepada WNA, dan peristiwa tersebut merupakan penyelundupan hukum dan bertentangan dengan konstitusi dan UUPA maka negara tidak berhak dan tidak wajib untuk memberikan ganti rugi dan/atau penggantian apapun kepada WNA. Kejelasan dari suatu penjelasan yang terdapat dalam Pasal 26 Ayat (2) UUPA menjadi dasar bagi negara untuk mengambilalih hak milik atas tanah yang dimiliki oleh WNA.

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusannya yaitu Putusan Nomor: 36/PUU-X/2012 terkait pengujian UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi dengan Putusan atas perkara Nomor: 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2004 Tentang SDA, selanjutnya Putusan atas perkara Nomor: 001-021-022/PUU-I/2003 Tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan memutuskan jika konsep negara menguasai hak atas tanah itu adalah manifestasi dari kedaulatan rakyat. Bumi, air dan SDA yang ada di dalamnya harus dimiliki dan diperuntukkan oleh seluruh rakyat Indonesia. Dengan kata lain, rakyat memberikan mandat kepada negara untuk menguasai menggunakan dan mengelolanya guna untuk kemakmuran negara dan kesejahteraan seluruh rakyat.

Menurut MK, negara secara eksplisit diberikan mandat oleh bangsa Indonesia atas hak untuk menguasai bumi, tanah dan air tersebut harus menjalankan 5 (lima) fungsi yaitu:

1. Sebagai pembuat kebijakan;
2. Sebagai pengatur dalam segala hal, terutama berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan;
3. Sebagai pengurus atas pemanfaatannya;
4. Sebagai pengelola mandat yang telah diberikan oleh bangsa Indonesia; dan
5. Sebagai pengawas dalam segala aspek, terutama bila terjadi suatu pelanggaran yang diakibatkan adanya peristiwa hukum yang kaitannya dengan bumi, tanah dan air sebagaimana dimaksud dalam kontitusi negara.

Dalam hal pengelolaan secara langsung atas dimilikinya SDA yang dimiliki dan dikuasai oleh negara, maka secara efektif hasilnya akan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut merupakan suatu keuntungan tersendiri bagi negara yang kaya akan SDA dan dikelola oleh negara dengan baik dan benar, sehingga akan terwujud suatu kemakmuran dan kesejahteraan itu dalam sebuah negara. Salah satu usaha pengelolaan SDA adalah dapat dilakukan kerjasama dengan organ-organ negara dan/atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, konteks perlindungan hukum yang dimaksud di sini sebenarnya juga mencakup perlindungan yang menyuluruh bagi WNI, karena jika hak milik atas tanah di Indonesia dikuasai oleh mayoritas WNA yang terjadi hanyalah kerugian semata bagi WNI yang *notabene* pemilik asli atas kekayaan SDA yang ada. Pada umumnya, WNA yang ingin memiliki hak milik atas tanah di Indonesia hanyalah untuk kepentingan pribadinya. Banyak WNA yang sukses berinvestasi di Indonesia hanya dengan punya hak sewa dan hak pakai, terlebih jika WNA dilegalkan untuk memiliki hak milik atas tanah, maka dimungkinkan akan semakin banyak keuntungan yang didapatkan orang asing tersebut. Sedangkan hasil dari pengelolaan yang dilakukan oleh WNA atas hak milik tersebut semata-mata tidak diperuntukkan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.

Pemindahan hak milik atas tanah secara tidak langsung dari WNI kepada WNA merupakan suatu bentuk penyelundupan hukum, yang mana perbuatan hukum tersebut tidak dibenarkan oleh hukum berlaku di Indonesia. Atas dasar itulah negara dapat mengambilalih hak milik atas tanah yang menjadi milik WNA yang didapat secara cacat hukum untuk dikelola dan dikuasai oleh negara. Dikuasainya tanah tersebut oleh negara guna untuk menyelamatkan hajat hidup rakyat Indonesia yang harus dilindungi dan diberikan perlindungan. Baiknya pengelolaan tanah yang telah dikuasai dan jatuh pada negara tersebut untuk kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Dikaitkan dengan teori tujuan hukum menurut *Gustav Radbruch*, yang mana *Gustav* menyebutkan bahwa tujuan hukum berorientasi pada 3 (tiga) hal yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Kepastian hukum menjadi prioritas dalam penelitian ini, karena berbagai macam peraturan perundang-undangan yang diberlakukan dan dijadikan sebagai dasar/landasan dalam melakukan suatu perbuatan dan/atau peristiwa yang berkaitan dengan hukum adalah hal mutlak yang harus dijalankan agar tidak terjadi pelanggaran hukum dan meminimalisir terjadinya perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang ada. Dengan adanya kepastian hukum yang mengatur tentang larangan WNA memiliki hak milik atas tanah di Indonesia, akan membawa suatu kemanfaatan bagi

seluruh rakyat Indonesia yaitu dengan leluasanya rakyat Indonesia dapat menikmati hasil dari kekayaan SDA yang ada di negeri ini. Tidak lain hanyalah untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat itu sendiri yang diuntungkan dengan adanya larangan penguasaan kekayaan alam oleh orang asing atau selain negara dan bangsa Indonesia sendiri.

KESIMPULAN

Akibat hukum yang didapatkan karena peristiwa dan/atau perbuatan hukum dengan mengalihkan hak milik atas tanah secara tidak langsung kepada WNA adalah bentuk dari pelanggaran hukum, yang mana adanya perbuatan dan/atau peristiwa tersebut berdampak pada hak milik atas tanah yang dikuasai oleh WNA tersebut jatuh dan dikuasai oleh negara. Negara berhak mengelola dan melakukan apapun atas tanah tersebut dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 *juncto* Pasal 26 Ayat (2) UUPA telah menegaskan bahwa kekayaan yang kaitannya dengan bumi dan seluruh yang terkandung di dalamnya adalah mutlak menjadi kuasa dari negara dan dikelola oleh negara untuk rakyat. Adapun orang asing tidak diperkenankan untuk ikut andil dalam memiliki hak milik atas kekayaan alam yang dimaksud. Bentuk perlindungan hukum yang dapat diambil di sini adalah perlindungan represif yang sanksinya diberikan kepada WNA dengan mencabut status hak milik atas tanah yang pernah dimiliki dan dikuasainya untuk dikelola dan dikuasai oleh negara untuk kepentingan bangsa Indonesia. Atas dasar pengambilalihan hak milik atas tanah yang jatuh dan hapusnya tanah itu kepada negara juga merupakan suatu bentuk perlindungan hukum bagi seluruh WNI, karena kekayaan alam sebagaimana amanat konsitusi negara tidak dikuasai oleh orang asing dan menjadi hak milik bangsa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Aries Mujiburohman, Dian, 2019, *Penegakan Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*, STPN Press, Yogyakarta.
- Devi Purnamasari, Irma, 2010, *Hukum Pertanahan*, PT. Mizan Pustaka, Bandung.
- Erwiningsih, Winahyu dan Fakhriyasa Zalili Sailan, 2019, *Hukum Agraria (Dasar-Dasar dan Penerapannya di Bidang Pertanahan)*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, 2007, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- Ilmar, Aminuddin, 2012, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Indrajaya, Rudi dan Rizkika Arkan Putera Indrajaya, 2019, *Perubahan Status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik Di Indonesia*, Penerbit Nuansa Aulia, Bandung.
- Ishaq, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Penerbit Alfabeta, Bandung.
- Istijab, *Hukum Agraria dan Pendaftaran Tanah*, 2019, CV. Penerbit Qiara Media, Pasuruan.
- Machfudh Zarqoni, Muhammad, 2015, *Hak Atas Tanah Perolehan, Asal dan Turunannya, serta Kaitannya dengan Jaminan Kepastian Hukum (Legal Guarantee) Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya*, Prestasi Pustakarya, Jakarta.

- Mahmud Marzuki, Peter, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2005, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Permadi, Iwan, 2014, *Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing*, Gunung Samudera, Malang.
- Rahardjo, Satjipto, 2014, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung.
- _____, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- S.W. Sumardjono, Maria, 2006, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, cet. ke-4*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2005, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- _____, 2017, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Kencana, Depok.
- Sasongko, Wahyu, 2007, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung.
- Setiono, 2004, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sukanti Hutagulung, Arie, 2001, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia : Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Sumardi Ghozali, Djoni, 2019, *Hukum Pengadaan Tanah di Indonesia: Pengaturan dan Prosedur serta Tata Cara Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sunggono, Bambang, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Tim Penyusun Buku Pedoman Penulisan Proposal dan Skripsi*, 2022, Fakultas Hukum Universitas Merdeka Pasuruan

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

JURNAL/WEBSITE

- Sayaman Harahap, Penerapan Ketentuan Pasal 21 Ayat (3) UUPA Tentang Kepemilikan Tanah Bagi WNI Dalam Perkawinan Campuran, Jurnal IUS, Vol IV, Nomor 3, Desember 2016, hlm, 438 IUS Kajian Hukum dan Keadilan 438-451
- Mashuri, Muhammad Rosyid Arridho, Wiwin Ariesta, KEDUDUKAN HUKUM ASET DESA YANG BERADA DI ATAS TANAH YANG BERSTATUS PERTAHANAN DAN KEAMANAN NASIONAL (Studi di Desa Semedusari Kecamatan Lekok Kabupaten Pasuruan), 2022, Yuriyaya, Vol. 4, No.1, Hal. 15-32

Istijab Istijab, Wiwin Ariesta, Hak Penguasaan Atas Tanah-Tanah dengan Hak Adat oleh Pemerintah Kota Pasuruan untuk Kepentingan Pembangunan dalam Tinjauan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, 2020, Yuriyaya: Jurnal Ilmiah Hukum, Vo. 3, No. 1

<https://www.referensisiswa.my.id/2020/10/penjelasan-tentang-peralihan-hak-milik.html>