

**PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP
HAK ATAS TANAH DI INDONESIA
(Studi Kasus Provinsi Bali)**

TESIS



Oleh :

SUFRIANTO Y. HANAPI

Nomor Mahasiswa : 12912042
BKU : Hukum Agraria
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2014

**PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP
HAK ATAS TANAH DI INDONESIA
(Studi Kasus Provinsi Bali)**

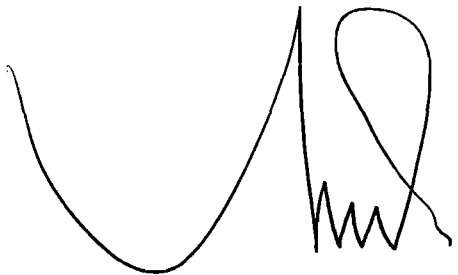
TESIS

Oleh :

SUFRIANTO Y. HANAPI

Nomor Mahasiswa : 12912042
BKU : Hukum Agraria
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan
Penguji dalam ujian tesis



Pembimbing

Dr. H. Budi Untung, S.H., M.M

Tanggal, 18.09.2017.

Mengetahui
Ketua Program



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Tanggal,

**PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP
HAK ATAS TANAH DI INDONESIA
(Studi Kasus Provinsi Bali)**

TESIS

Oleh :

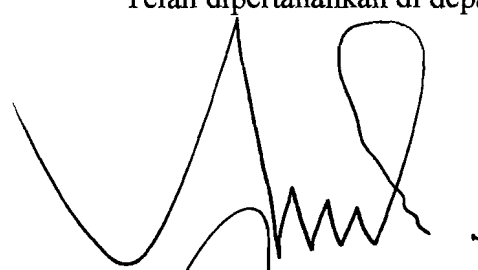
SUFRIANTO Y. HANAPI

Nomor Mahasiswa : 12912042
BKU : Hukum Agraria
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 31 Mei 2014 dan
dinyatakan LULUS

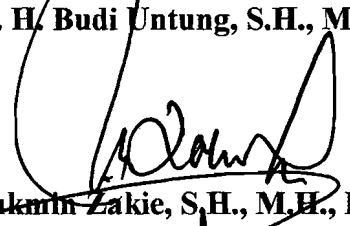
Tim Penguji

Ketua


Dr. H. Budi Untung, S.H., M.M

Tanggal, 31.05.2014

Anggota


Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D

Tanggal, 16 Sept 2014

Anggota


Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn

Tanggal, 16. Sept 2014

Mengetahui

Ketua Program



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Tanggal, 17 Sep. 2014

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Jangan pernah berhenti melangkah
Jika suatu cita-cita belum bisa digapai
Serta selalu berusaha dan berdoa
Sebelum mengapai suatu impian

Tesis ini saya persembahkan dengan
tulus, ikhlas dan hati yang suci kepada :

Kedua orang tua Bapak Yusuf N.
Hanapi, S.Pd dan Ibunda Sartin I.
Hanapi yang selalu mendoakan dan
memberikan yang terbaik buat
anaknya.

Para Guru dan Dosen yang telah
mengajar, mendidik dan membimbing
penulis selama ini.

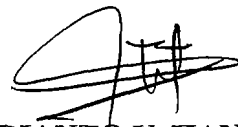
PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul

**PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP
HAK ATAS TANAH DI INDONESIA
(Studi Kasus Provinsi Bali)**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 18 April 2014



SUFRIANTO Y. HANAPI

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatu.

Puji syukur alhamdulillah kita haturkan kepada Allah SWT. Yang telah melimpahkan rahmat serta hidayahnya sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan judul : PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP HAK ATAS TANAH DI INDONESIA (Studi Kasus Provinsi Bali).

Sholawat serta salam semoga tetap terlimpahkan keharibaan baginda Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa petunjuk kebenaran seluruh umat manusia yaitu Ad-Din Al-Islam yang kita harapkan syafa'atnya didunia dan diakhirat.

Tesis ini disusun untuk menyelesaikan jenjang pendidikan Strata Dua (S2) dan meraih Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Akan tetapi, penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi kebaikan dan kemajuan sistem bagi bangsa Indonesia.

Sebagai karya manusia yang tidak pernah luput dari khilaf, salah dan lupa tentunya tesis ini tidaklah sempurna, untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun dari pembaca.

Karya ini lahir tidak lepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Maka dari itu, penulis mengucapkan terima kasih atas segala perhatian, dorongan, bimbingan, kritik dan saran kepada :

1. Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., selaku Ketua Program Magister (S2) Ilmu hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. H. Budi Untung, S.H., M.M., selaku pembimbing penulis karya ini, terimakasih untuk ilmu, kritik dan saran serta nasehatnya semoga menjadi amal ibadah dan bekal buat penulis dalam memperbaiki dan menapaki kehidupan ini.
5. Bapak Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D., dan Bapak Masyhud Ashari, S.H., M.Kn., atas masukan dan saran dalam penulisan karya ini, serta ilmu yang di berikan yang bermanfaat buat penulis.
6. Seluruh Dosen Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mebimbing serta memberikan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum bagi penulis.
7. Seluruh staf karyawan Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu kelancaran administrasi dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
8. Sembah sujud penulis kepada Ayahanda Yusuf N. Hanapi, S.Pd dan Ibunda Sartin I. Hanapi dengan sepenuh cinta dan kasih sayangnya yang telah berjasa melahirkan, membesarkan, mendidik, membimbing dan memberikan semangat penulis dalam hari-hari menuju kepada kedewasaan dan

kesuksesan. Terimakasih untuk cinta, kasih sayangnnya nasehatnya yang dengan apapun tidak dapat mampu membalasnya.

9. Teristimewa buat adikku tercinta Fitriyani Y. Hanapi dan Abdulrahman Y. Hanapi yang selalu menjadi penyemangat penulis selama ini.
10. Sahabatku tercinta Darma Wardana, Novendri Nggilu, Mas Sayfudin, Mas Siyamto yang selalu memberikan support pada penulis.
11. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis tuliskan satu persatu, yang telah memberikan bantuan kepada penulis, baik yang langsung maupun tidak langsung sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesius ini.

Untuk semua pihak yang telah membantu penulis, sesungguhnya hanya Allah SWT yang dapat membalasnya segalanya. Semoga Allah SWT melimpahkan rahmat dan Hidayah-Nya kepada kita semua. Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi para pembaca.

Wasalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatu.

Yoigyakarta, 18 April 2014
Penulis



SUFRIANTO Y. HANAPI

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL TESIS.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Tinjauan Pustaka.....	13
E. Metode Penelitian	18
F. Sistematika Penulisan	21
BAB II TINJAUAN HAK PAKAI ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA	
A. Pengertian Hak Pakai.....	23
B. Subjek Hak Pakai	25
C. Tata Cara Perolehan Hak Pakai	28
D. Hapusnya Hak Pakai	34
E. Pengertian WNA.....	40
F. Pengaturan WNA Terhadap Hak Pakai Atas Tanah	42
G. Tinjauan Hak Pakai dalam Pandangan Islam.....	49
BAB III PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP HAK ATAS TANAH DI INDONESIA (Studi Kasus Provinsi Bali)	
A. Hasil Penelitian	55
B. Pembahasan.....	64
1. Pendaftaran Tanah.....	64

2. Penguasaan Tanah oleh WNA.....	70
3. Pemberian Hak Pakai	77
4. WNA Sebagai Subjek Hak Pakai	82
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	90
B. Saran.....	91
DAFTAR PUSTAKA	92

ABSTRAK

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang banyak menarik para warga negara asing khususnya para investor untuk menanamkan modal atau investasi di bidang pertanahan. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui status penguasaan warga negara asing terhadap hak atas tanah di Indonesia, khususnya di Provinsi Bali. Selain itu, untuk mengetahui proses pelaksanaan dan kendala-kendala atas pemberian hak atas tanah di Indonesia bagi warga negara asing, khususnya di Provinsi Bali.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui status penguasaan WNA terhadap hak atas tanah dan untuk mengetahui pelaksanaannya serta kendala yang dihadapi dalam pemberian hak atas tanah bagi WNA. Data penelitian diperoleh dari wawancara dan studi kepustakaan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa status penguasaan WNA terhadap tanah di Provinsi Bali adalah hak pakai seperti dalam ketentuan UUPA dan PP No. 40 tahun 1996 tentang hak pakai tidak diberikan hak milik. Proses pemberian hak atas tanah bagi WNA di Provinsi Bali sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang diatur dalam UUPA dan PP No. 40 tahun 1996, yaitu hanya diberikan hak pakai. 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.

Kata Kunci : Hak Atas Tanah, WNA, Hak Pakai, Bali

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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.¹

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.² Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki/ menguasainya, yang

¹ Supardy Marbun, "Persoalan Areal Perkebunan pada Kawasan Kehutanan", *Jurnal Hukum*. Vol. 1, No. 1 (2005), hlm. 82

² G. Kartasaputra. *Hukum Tanah Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada. 1991, hlm. 1

berakibat timbulnya masalah-masalah tanah yang kerap kali menimbulkan perselisihan.

Tanah sebagai karunia Tuhan sekaligus sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat, tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara turut mengaturnya.³

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.⁴ 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.

Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk kepastian hak atas tanah. Dengan kepastian hak sedikit-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

³ Achmad Rubaie. Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Malang : Bayumedia. 2007, hlm. 2

⁴ S. Chandra. Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah (Persyaratan Permohonan Di Kantor Pertanahan). Jakarta: PT Gramedia Widiasarana. 2005, hlm. 3

Indonesia.⁶ 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 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.⁷

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang ada di Indonesia berwenang mengatur kepemilikan, peruntukan, peralihan, dan pendaftaran atas hak bangsa

⁶ Chip Fay dan Martua Sirait, “Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah”, Paper disampaikan dalam *The International Conference on Land Tenure*, Jakarta, 11-13 Oktober 2004, hlm. 2

⁷ Urip Santoso, “Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Hak Penguasaan Atas Tanah”, *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 12, No. 1 (2012), hlm. 187

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.⁸

Secara umum, politik pertanahan ditujukan untuk menjamin keadilan bagi semua untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah dan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh bagian manfaat dari tanah bagi diri sendiri dan keluarganya. Secara khusus, penjabaran politik pertanahan meliputi:⁹

- (a) mencegah perbuatan yang bersifat memperkaya diri secara tidak adil bagi sebagian kecil masyarakat.
- (b) mengupayakan penggunaan tanah secara optimal dan mencegah penelantaran tanah.
- (c) menjaga kekayaan harga tanah sehingga terjangkau bagi semua pihak.
- (d) menjaga ketersediaan bahan pangan.
- (e) Melestarikan sumber daya alam berupa tanah dan lingkungannya.
- (f) Melindungi hak perseorangan dan masyarakat hukum adat serta memberikan jaminan terhadap kepastian haknya.
- (g) Memberikan kemungkinan untuk menyediakan tanah bagi kepentingan umum dengan memberikan penghormatan bagi perorangan yang terkena dampak berupa ganti kerugian yang adil meliputi hal-hal yang bersifat fisik/materil dan non fisik/immateril, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penguasaan tanah atas warga negara asing (WNA) diatur dalam UUPA Pasal 41 dan 42, yang diatur lebih lanjut dalam PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak

⁸ Irma Devita Purnamasari, "Panduan Lengkap Hukum Praktis Populer: Kiat-Kiat Cerdas, Mudah, dan Bijak Mengatasi Masalah Hukum Pertanahan" (Bandung: Kaifa, 2010), hlm. 1-2

⁹ Maria S.W. Sumardjono, "Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya", (Jakarta: Buku Kompas, 2008), hlm. 21 (selanjutnya disebut dengan Maria S.W. Sumardjono buku I)

Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Berikut ini merupakan bunyi pasal 41 dan 42 UUPA:

- Pasal 41 (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.
- (2) Hak pakai dapat diberikan:
- a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu
 - b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun
- (3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.
- Pasal 42 Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:
- a. Warga negara Indonesia
 - b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
 - c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
 - d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Landasan hukum ketentuan dalam Pasal 42 UUPA adalah Pasal 2 UUPA yang merupakan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Salah satu perwujudan kewenangan negara adalah menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi (termasuk tanah), atas Hak Pakai (HP) yang berasal dari tanah HPL (Hak Pengelolaan Lahan), air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan kewenangan tersebut, negara dapat menentukan bermacam-macam hak atas tanah (Pasal 4 jo Pasal 16 UUPA),

dengan isi dan wewenang masing-masing, termasuk persyaratan tentang subjek (pemegang) hak atas tanah.¹⁰

Pasal 9 ayat (1) UUPA menentukan bahwa hanya warga negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dengan kata lain, hanya WNI saja yang dapat mempunyai Hak Milik (HM). Bagi warga negara asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dapat diberikan Hak Pakai (HP). Ketentuan tentang persyaratan subjek hak, khususnya terhadap WNA, disertai dengan sanksi terhadap pelanggarannya dimuat dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pelanggaran ketentuan tersebut berakibat bahwa peralihan HM kepada WNA itu batal demi hukum dan hak atas tanahnya jatuh kepada negara.¹¹

WNI berhak atas lima jenis hak utama yang meliputi hak milik (HM), hak guna bangunan (HGB), hak guna usaha (HGU), hak pakai, dan hak pengelolaan. Berbeda dengan WNA baik perseorangan maupun dalam bentuk badan usaha. Perusahaan di Indonesia (baik milik perusahaan lokal atau gabungan investasi modal ventura asing (Penanaman Modal Asing/PMA) berhak atas HGB atau Hak Pakai. Hak Milik juga relevan dengan sebuah perusahaan PMA karena, ketika membeli tanah, dengan bantuan dari penjualnya, perusahaan PMA dapat melepaskan dan mengkonversi Hak Milik menjadi HGB sehingga perusahaan PMA dapat memiliki tanah tersebut. Perseorangan asing berhak untuk Hak Pakai asalkan ia adalah penduduk Indonesia. Beberapa investor setuju untuk mengikuti

¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, "Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing", (Jakarta: Buku Kompas, 2008), hlm. 6-7 (selanjutnya disebut dengan Maria S.W. Sumardjono buku II)

¹¹ Ibid., hlm. 7

penjualnya untuk tetap di bawah hak milik atau hak pengelolaan. Dalam hal ini, ketika investor membeli tanah dari pemegang Hak Milik atas tanah tersebut, pihak investor hanya mendapatkan sebuah HGB (jika investor adalah perusahaan, yang meliputi perusahaan PMA) atau Hak Pakai (untuk orang asing perorangan). Pihak penjual tetap memiliki Hak Milik atau Hak Pengelolaan dan investor harus membayar lagi untuk memperbaharui HGB dalam waktu 30 tahun.¹²

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.¹³

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

¹² Waterfield, David. "The Real Estate Law Review". London: Law Business Research Ltd., 2012, hlm. 137

¹³ Hodgson, S., Cullinan, C., Campbell, K. 1999. *Land Ownership and Foreigners: Analysis of Regulatory Approaches to The Acquisition and Use of land By Foreigners*. FAO Legal Papers Online, Vol. 6. Hal. 1

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.¹⁴

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang banyak menarik para warga negara asing khususnya para investor untuk menanamkan modal atau investasi di bidang pertanian. Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang terbatas dalam penguasaan dan pemilikannya, kerap menimbulkan konflik. Masalah pertanian 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 pertanian yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru semakin bertambah dalam kompleksitasnya.¹⁵

¹⁴ Harian Andalas, "Pemerintah SBY Dinilai Abaikan UUD 1945 dan UUPA", <http://harianandalas.com/Ragam/Pemerintah-SBY-Dinilai-Abaikan-UUD-45-dan-UUPA>, akses 14 Oktober 2013

¹⁵ Luh Devy Larasati, "Penguasaan Tanah Melalui Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) oleh Warga Negara Asing", *Jurnal Kertha Semaya*. Vol. 1, No. 10 (2013), hlm. 2

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.¹⁴

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang banyak menarik para warga negara asing khususnya para investor untuk menanamkan modal atau investasi di bidang pertanian. Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang terbatas dalam penguasaan dan pemilikannya, kerap menimbulkan konflik. Masalah pertanian 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 pertanian yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru semakin bertambah dalam kompleksitasnya.¹⁵

¹⁴ Harian Andalas, "Pemerintah SBY Dinilai Abaikan UUD 1945 dan UUPA", <http://harianandalas.com/Ragam/Pemerintah-SBY-Dinilai-Abaikan-UUD-45-dan-UUPA>, akses 14 Oktober 2013

¹⁵ Luh Devy Larasati, "Penguasaan Tanah Melalui Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) oleh Warga Negara Asing", *Jurnal Kertha Semaya*. Vol. 1, No. 10 (2013), hlm. 2

Penduduk Indonesia telah mencapai jumlah lebih dari 220 juta jiwa. Berdasarkan jumlah dan pertambahan penduduk, maka tuntutan akan kebutuhan tanah untuk pemukiman dan usaha juga akan meningkat. Seiring dengan dibutuhkannya tanah sebagai sumber tempat tinggal dan usaha tersebut dengan demikian kebutuhan penyediaan tanah sangat dibutuhkan. Di sisi lain, persoalan tanah semakin pelik ketika pihak asing dengan berbagai alasan diharuskan untuk tinggal di Indonesia seperti karena tugas, pekerjaan, atau investasi yang butuh akan tanah. Hal ini memicu banyaknya kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki oleh pihak asing sebagai subjek Hak Milik secara melawan hukum yang tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia.¹⁶

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 BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan notaris guna mengungkap adanya oknum yang mengakali kepemilikan tanah yang banyak terjadi. Praktik melawan hukum terkait kepemilikan hak atas 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.

¹⁶ Okezone, "Warga Asing Kuasai Tanah dengan 'Kawin Siri'", <http://news.okezone.com/read/2013/09/29/339/873548/warga-asing-kuasai-tanah-dengan-kawin-siri>, akses 16 Oktober 2013

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.¹⁷

Semakin banyaknya penguasaan tanah orang Bali oleh orang asing di Bali karena pengawasan aparat lemah. Selain itu, orang asing tersebut memanfaatkan kelemahan hukum dengan mengatasnamakan orang Indonesia. Persoalannya, tidak ada aturan yang jelas mengenai penguasaan tanah oleh orang asing tersebut. Kelemahan ini dimanfaatkan untuk memperlakuk orang lokal untuk menguasai tanah-tanah Bali. Lebih buruk lagi, jika orang asing tersebut yang memegang sertifikat tanah itu memindah-tangankan akan menjadi semakin sulit untuk dilacak orang asing yang menguasai.¹⁸

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 dipertainkan sesuai keinginan sebagai kedok untuk memperoleh pembenaran. Rakyat harus membayar mahal dengan terjadinya

¹⁷ 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 2013

¹⁸ Balipost, "Penguasaan Tanah di Bali oleh Orang Asing", dalam <http://www.balipost.co.id/BALIPOSTCETAK/2006/12/23/b6.htm>, akses tanggal 16 Oktober 2013

konversi atau alih kepemilikan tanah kepada orang yang sesungguhnya tidak berhak, seperti orang asing.¹⁹

Berdasarkan uraian di atas maka pada penelitian ini penulis tertarik untuk meneliti tentang hak atas tanah bagi WNA. Namun, tidak semua provinsi di Indonesia akan diteliti pada kesempatan ini, sehingga hanya mengambil satu provinsi yaitu Bali. Judul yang diangkat untuk penelitian ini adalah “Penguasaan Warga Negara Asing terhadap Hak Atas Tanah di Indonesia (Studi Kasus Provinsi Bali)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan untuk penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah status penguasaan warga negara asing terhadap hak atas tanah di Indonesia, khususnya di wilayah Bali?
2. Bagaimana proses pelaksanaan dan kendala-kendala atas pemberian hak atas tanah di Indonesia bagi warga negara asing, khususnya di provinsi Bali?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui status penguasaan warga negara asing terhadap hak atas tanah di Indonesia, khususnya di provinsi Bali.

¹⁹ Balipost, “Tergjur Materi, Tanah Bali Dikuasai Orang Asing”, dalam <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2006/12/26/b1.htm>, akses tanggal 16 Oktober 2013

2. Untuk mengetahui proses pelaksanaan dan kendala-kendala atas pemberian hak atas tanah di Indonesia bagi warga negara asing, khususnya di provinsi Bali.

D. Tinjauan Pustaka

Penelitian yang membahas tentang hak atas tanah telah beberapa kali dilakukan. Penyajian beberapa penelitian terdahulu berikut ini digunakan untuk mengetahui perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan dengan penelitian yang sedang penulis kerjakan. Berikut ini merupakan beberapa penelitian terdahulu yang dapat penulis temukan:

Agus Setyadi Hadisusilo²⁰ pernah melakukan penelitian tentang hak atas tanah untuk orang asing. Judul penelitian tersebut adalah “Perbandingan Hukum Perolehan Hak Atas Tanah untuk Orang Asing di Indonesia Khususnya di Pulau Batam dengan Orang Asing di Negara Malaysia”. Tujuan diadakan penelitian tersebut adalah untuk menentukan status kepemilikan tanah untuk orang asing di Indonesia dan Malaysia; membandingkan proses perolehan hak atas tanah untuk orang asing di Indonesia dan Malaysia; serta untuk menganalisa apakah PP No. 41 Tahun 1996 telah cukup untuk mengatur dan mengontrol kepemilikan tanah bagi orang asing di Indonesia. Penelitian tersebut termasuk penelitian yuridis normatif. Data primer diperoleh dari wawancara dengan personil di beberapa Kantor Pertanahan di Johor Baru, Kantor Pertanahan Kota Batam, Kantor Otorita Batam, sedangkan data sekunder dari perpustakaan. Hasil penelitian tersebut antara lain:

²⁰ Agus Setyadi Hadisusilo. *Perbandingan Hukum Perolehan Hak Atas Tanah untuk Orang Asing di Indonesia Khususnya di Pulau Batam dengan Orang Asing di Negara Malaysia*. Tesis. Universitas Diponegoro. Semarang, 2009

- 1) berdasarkan ketentuan hukum Nasional Malaysia, orang asing akan memperoleh tanah/bangunan harus memenuhi persyaratan seperti:
 - pemohon wajib menyerahkan aplikasi disertai dokumen pendukung yang ditujukan kepada Kantor Pejabat Tanah dan Galian;
 - permohonan tersebut dipresentasikan di Badan Musyawarah Eksekutif atau Direktur Kantor Tanah dan Galian untuk persetujuan atau penolakan;
 - permohonan yang disetujui atau ditolak kemudian diteruskan ke Pejabat Tanha Daerah, Dirjen Pertanahan dan Pertambangan, Badan Koordinasi Penanaman Modal;
 - bagi orang asing yang membeli rmah di atas harga RM 250.000 sejak bulan Desember 2006 tidak diperlukan lagi izin dari *Foreign Investment Committee*.
- 2) Rumah tinggal atau hunian di daerah industri Pulau Batam yang dapat dimiliki oleh orang asing adalah di kawasan sebagai berikut:
 - Kawasan pariwisata yang telah dilengkapi sarana dan prasarannya untuk menunjang kepariwisataan;
 - Kawasan pemukiman yang meliputi rumah susun atau rumah tidak susun yang tidak termasuk rumah sederhana dan rumah sangat sederhana dengan pembatasan kepemilikan rumah tidak melebihi 2.000 m².
- 3) PP No. 41 tahun 1996 belum mencapai hasil maksimal untuk mengontrol kepemilikan rumah tempat tinggal untuk orang asing.

Penelitian yang dilakukan oleh Agus Setyadi Hadisusilo tersebut dilakukan untuk melihat perbandingan hukum dalam perolehan hak atas tanah antara pemerintah Indonesia, khususnya di Otorita Batam dengan pemerintah Malaysia. Pemerintah Otorita Batam dalam rangka mengantisipasi lancarnya pengadaan perumahan bagi WNA telah merevisi beberapa ketentuan tentang pemilikan rumah tinggal bagi WNA, yaitu SK. No. 068/KPTS/KA/III/1999. WNA yang akan membeli properti di Pulau Batam hanya cukup dengan menunjukkan passport yang masih berlaku. Hal tersebut dimaksudkan untuk mempermudah prosedur perolehan perumahan serta untuk lebih menggairahkan sektor properti dan menambah pemasukan dari sektor pajak yang pada akhirnya dapat bergulir guna meneruskan roda pembangunan di Pulau Batam.

Dewi Inalya Junita Sitorus²¹ pernah melakukan penelitian tentang penguasaan hak atas tanah. Judul penelitian tersebut adalah “Perjanjian Penguasaan Hak Atas Tanah oleh Indonesian *Nominee* kepada Warga Negara Asing”. Tujuan diadakannya penelitian tersebut adalah pertama, untuk mengetahui ketentuan-ketentuan yang diatur perundang-undangan dalam mengatur pemberian kuasa hak atas tanah di Indonesia terhadap warga negara asing. Kedua, untuk mengetahui perjanjian hak pakai di atas tanah hak milik di Indonesia. Ketiga, untuk dapat mengkaji penerapan perjanjian penguasaan hak atas tanah bagi WNA di Indonesia. Penelitian tersebut termasuk penelitian yuridis normatif. Analisis dilakukan terhadap inventarisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada celah hukum yang

²¹ Dewi Inalya Junita Sitorus. *Perjanjian Penguasaan Hak Atas Tanah oleh Indonesian Nominee kepada Warga Negara Asing*. Tesis. Universitas Sumatera Utara. Medan, 2009

terbuka dan dipergunakan oleh para pihak untuk mengambil keuntungan. Celah hukum tersebut terlihat dari masih belum jelas dan kurang sinkronnya peraturan perundang-undangan yang berlaku dari produk undang-undang sampai dengan peraturan pelaksana. Tidak adanya peraturan daerah juga menjadi kelemahan penerapan perjanjian yang benar untuk penguasaan hak atas tanah bagi WNA di Indonesia. Upaya hukum juga diperlukan dalam mencapai suatu kepastian hukum bagi para pihak.

Penelitian yang dilakukan oleh Dewi Inalya Junita Sitorus tersebut diketahui bahwa konsep perjanjian pemberian kuasa hak atas tanah di Indonesia terhadap WNA dalam penerapannya tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang mengatur tentang penguasaan hak atas tanah bagi WNA. Perjanjian merupakan kebebasan para pihak yang melakukannya, namun tidak berarti bahwa kebebasan tersebut tidak ada batasnya. Perjanjian yang dilakukan oleh WNA dengan pemilik tanah, hak milik tersebut sebaiknya tidak boleh secara sengaja atau tidak, secara diam-diam mengalihkan kepemilikan atas tanah tersebut ke WNA karena bertentangan dengan aturan hukum yang diatur dalam UUPA Pasal 26 ayat (2).

Petrus Danang Agus Wiseso²² pernah melakukan penelitian tentang pemberian hak atas tanah bagi warga negara asing. Judul penelitian tersebut adalah “Pemberian Hak Atas Tanah bagi WNA di Otorita Batam (Suatu Kajian terhadap Pemberian Hak Atas Tanah bagi WNA Perorangan di Kota Batam-

²² Petrus Danang Agus Wiseno. *Pemberian Hak Atas Tanah bagi WNA di Otorita Batam (Suatu Kajian terhadap Pemberian Hak Atas Tanah bagi WNA Perorangan di Kota Batam-Riau)*. Tesis. Universitas Diponegoro. Semarang, 2002

Riau)”. Tujuan diadakannya penelitian tersebut adalah pertama, untuk mengetahui dan memahami apakah hak pengelolaan yang diberikan Otorita Batam bila berdasarkan Kepres No. 41 tahun 1973 dapat diberikan kepada WNA perorangan. Kedua, untuk mengetahui dan memahami apakah setiap WNA perorangan boleh memiliki tanah yang ada di Otorita Batam. Tujuan ketiga, untuk mengetahui sejauhmana peran dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batam dalam proses pelaksanaan pemberian hak atas tanah bagi WNA perorangan. Penelitian tersebut termasuk penelitian yuridis empiris. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, sedangkan analisis data dilakukan dengan metode kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, diperoleh kesimpulan bahwa: dikeluarkannya PP No. 40 tahun 1996 dan PP No. 41 tahun 1996 diatur mengenai pemberian hak atas tanah bagi WNA perorangan. Penerbitan sertipikat di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Batam memerlukan waktu yang lama yaitu sekitar 6 bulan sampai 1 tahun.

Penelitian yang dilakukan oleh Petrus Danang Agus Wiseso diketahui bahwa peraturan di Indonesia dianggap kaku sehingga kurang memberi kepastian hukum bagi WNA yang memiliki rumah hunian tempat tinggal di Kota Batam seperti dengan dikeluarkannya PP No. 41 tahun 1996. Berdasarkan peraturan tersebut WNA hanya dapat memiliki satu rumah hunian tempat tinggal saja, sehingga rumah tersebut tidak dikategorikan rumah usaha (rumah toko atau rumah kantor), sehingga banyak WNA yang menjual dengan harga yang sangat murah. Otorita Batam sebagai pemegang Hak Pengelolaan mengeluarkan Keputusan Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam No.

068/KPTS/KA/III/1999 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian dan Rumah Tempat Usaha oleh Orang Asing dan/atau Perusahaan Asing di Daerah Industri Pulau Batam. Pasal 2 ayat (1) pada keputusan tersebut disebutkan bahwa orang asing dan/atau perusahaan asing di Indonesia dapat memiliki satu unit rumah tempat tinggal dan/atau rumah tempat usaha di Daerah Industri Pulau Batam. Dengan dikeluarkannya keputusan tersebut maka orang asing juga dapat memiliki rumah toko atau rumah kantor.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, yang akan bertumpu pada data primer atau hasil dari penelitian lapangan. Pendekatan yuridis empiris ini digunakan penulis untuk mengetahui status penguasaan WNA terhadap hak atas tanah di Provinsi Bali, serta untuk mengetahui proses pelaksanaannya dan kendala yang dihadapi atas pemberian hak atas tanah di Provinsi Bali bagi WNA. Metode yang digunakan dalam melakukan pendekatan yuridis empiris ini adalah metode kualitatif.

2. Objek Penelitian

Penulis menentukan objek penelitian ini adalah beberapa pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional di Provinsi Bali seperti Kepala Tata Usaha, Seksi Hak atas Tanah dan Seksi Pendaftaran Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), termasuk para pegawai yang bekerja di kantor PPAT.

3. Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini yang penulis jadikan sebagai subjek penelitian adalah para petugas Badan Pertanahan Nasional yang ada di Provinsi Bali.

4. Data Penelitian

Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari responden melalui wawancara. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan terhadap beberapa pejabat Kantor Badan Pertanahan Nasional di Provinsi Bali. Penulis terlebih dahulu menyiapkan pedoman wawancara yang akan digunakan untuk memperoleh data primer.

Data sekunder merupakan data yang telah dikumpulkan oleh pihak lain bukan oleh periset sendiri untuk tujuan yang lain.²³ Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui kepustakaan, yaitu penulis menelaah buku-buku literatur, undang-undang, dan artikel yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

5. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan mencari data primer dan data sekunder yang terkait dengan permasalahan penelitian yaitu penguasaan warga negara asing terhadap hak atas tanah di Provinsi Bali. Bahan-bahan yang terkumpul selanjutnya akan dipilah atau diklasifikasikan sesuai dengan topik permasalahan.

²³ Oei Istijanto. Aplikasi Praktis Riset Pemasaran. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2009, hlm 38

Pengecekan validitas data dalam penelitian ini digunakan teknik triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau pembandingan terhadap data tersebut. Pada penelitian ini digunakan teknik triangulasi sumber yang berarti membandingkan dan mengecek derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Hal tersebut dapat dicapai dengan cara sebagai berikut:²⁴

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara;
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi;
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu;
- d. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan;
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.

Kelima butir tersebut tidak semua digunakan. Penulis hanya menggunakan butir “a” dan butir “c” yaitu dengan membandingkan wawancara dengan hasil pengamatan serta membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang.

²⁴ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 178

6. Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan untuk mengolah berbagai bahan hukum yang telah diperoleh dan dikumpulkan secara sistematis. Klasifikasi atas bahan-bahan yang telah diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya dievaluasi juga demi menjaga validitas bahan yang telah terkumpul. Secara sistematis, bahan-bahan hukum primer tersebut akan diinventarisir dan disinkronisasikan. Bahan hukum sekunder dan tertier akan menjadi pendukung terhadap pemahaman, penjelasan, dan kajian atas bahan hukum primer tersebut. Langkah selanjutnya, bahan-bahan keseluruhan akan dianalisa dengan komprehensif dengan menggunakan metode kualitatif untuk dapat menjawab rumusan masalah yang telah diungkapkan pada sub-bab sebelumnya.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini digunakan untuk memberikan gambaran yang lebih rinci mengenai tesis ini. Sistematika penulisan tesis ini disusun dalam kerangka sistematis sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN HAK PAKAI ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA

Pada bab ini akan dibahas terkait dengan pengertian hak pakai, subjek hak pakai, tata cara perolehan hak pakai, hapusnya hak pakai, pengertian WNA, pengaturan WNA terhadap hak pakai atas tanah dan tinjauan hak pakai dalam pandangan islam.

BAB III PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP HAK ATAS TANAH DI INDONESIA [STUDI KASUS PROVINSI BALI]

Pada bab ini akan digambarkan tentang sejarah provinsi bali dan keadaan geografisnya, seperti apa macam penduduknya, struktur pemerintahannya, dan bagaimana pengaturan hak atas tanah penduduk.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini akan di uraikan terkait dengan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian, diskusi hasil penelitian, dan saran yang perlu diperhatikan untuk penelitian lanjutan.

BAB II

TINJAUAN HAK PAKAI ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA

A. Pengertian Hak Pakai

Hak pada hakekatnya adalah suatu kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap suatu benda ataupun orang, sehingga diantaranya menimbulkan hubungan hukum. Menurut Boedi Harsono hak atas tanah apapun semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Dengan demikian hak atas tanah juga bermakna yaitu kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sebidang tanah, sehingga diantaranya jugamenimbulkan sebuah hubungan hukum.²⁵

Sedangkan pengertian tanah menurut Pasal 4 UUPA adalah permukaan bumi. Berdasarkan ketentuan inilah istilah tanah dalam hukum tanah yang asas-asas pokoknya diatur dalam UUPA mengandung pengertian ruang, yang memberikan wewenang untuk mempergunakan bumi, juga ruang yang ada di atasnya dan tubuh bumi yang ada di bawahnya dalam batas-batas kewajaran. Pengertian penguasaan dapat digunaka dalam beberapa arti, dalam arti yuridis yaitu yang menunjuk pada adanya suatu hubungan hukum antara suatu subjek dengan tanah tertentu. Penguasaan dalam arti biasa disebut hak yang berisikan

²⁵ Putra, I Putu Indra Mandala, *Kepemilikan Hak Pakai Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing di Kabupaten Badung Provinsi bali*.

wewenang dan kewajiban-kewajiban tertentu bersangkutan dengan tanah yang di hak-i tersebut.²⁶

Dengan demikian, yang dimaksud dengan pengertian hak pakai Hak atas tanah merupakan hak untuk menguasai tanah yang diberikan kepada perorangan, sekelompok orang, atau badan hukum. Selama ini sebagian masyarakat menyangka bukti kepemilikan hak atas bangunan cukup dengan Surat Perjanjian Jual Beli, Izin Mendirikan Bangunan, Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan, bukti transaksi, atau Surat Keterangan Pembagian Waris. Padahal bukti kepemilikan yang mendapat jaminan hukum adalah sertifikat kepemilikan hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui dinas pertanahan setempat.²⁷

Sebelum berlaku UUPA, pengaturan mengenai hukum tanah di Indonesia tidak hanya terdapat dalam satu macam hukum. Peraturan dalam arti kaidah-kaidah tersebut dapat dijumpai dalam berbagai bidang hukum. Salah satunya adalah hukum tanah adat. Hukum tanah adat merupakan hukum tidak tertulis dan sejak semula berlaku di kalangan masyarakat asli Indonesia sebelum datangnya bangsa Portugis, Belanda, Inggris, dan sebagainya.²⁸ Masyarakat hukum adat dan tanah mempunyai hubungan erat satu sama lain. Hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya menciptakan hak yang memberikan masyarakat sebagai suatu kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi

²⁶ Kusbianto. "Konflik di Perkebunan". USU Press, Medan, 2010, hlm. 1

²⁷ Kian Goenawan, "Panduan Mengurus Sertifikat Tanah & Properti", Penerbit Best Publisher, Yogyakarta, 2009, h. 9

²⁸ Arie Sukanti Hutagalung et.al., *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. (Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012), hlm. 133

keuntungan masyarakat. Hal ini adalah hak yang asli dan utama dalam hukum tanah adat dan meliputi semua tanah di lingkungan masyarakat hukum adat, yang juga dianggap sebagai sumber hak atas tanah lainnya di dalam lingkungan masyarakat hukum adat dan dapat dipunyai oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat tersebut.²⁹

B. Subjek Hak Pakai

Tanah memiliki keterkaitan yang sangat erat sekali dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk matipun manusia masih memerlukan tanah. Akan tetapi Jumlah luasnya tanah yang dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah yang berhajat terhadap tanah senantiasa bertambah. Selain bertambah banyaknya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat perumahan, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang banyak misalnya untuk perkebunan, peternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan dan jalan-jalan untuk perhubungan.

Memiliki tanah merupakan hak yang diturunkan karena adanya pemberian Tuhan, namun demikian sejalan dengan itu pula, kewajiban dalam pemilikan tanah juga diturunkan, karena Tuhan menghendaki antara hak dan kewajiban yang seimbang. demikian lah yang memiliki hubungan dengan tanah yakni manusia

²⁹ Gusliana G.B., "Pola Perlindungan Hutan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Melayu Riau di Provinsi Riau", *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 2, No. 1 (2011), hlm. 115

alamiah yakni perseorangan, keluarga, dan masyarakat. Kumpulan Kepemilikan tersebut disebut sebagai milik bangsa.³⁰

Hukum tanah adat hanya mengenal dua macam hak sebagai bentuk umum, yaitu hak pakai dan hak milik. Dari kedua bentuk umum tersebut muncul bentuk-bentuk khusus seperti hak bagi hasil, hak numpang rumah atau numpang pekarangan. Justru bentuk-bentuk khusus inilah yang paling banyak dikenal di kalangan masyarakat. Tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat tidak didaftar karena masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang masih sederhana dan tertutup, wilayahnya terbatas, serta jumlah penduduknya pun sedikit. Walaupun tidak didaftarkan secara tertulis, tanah dalam masyarakat hukum adat diketahui jelas batas-batasnya, dan hak-hak atas tanah dihargai oleh setiap warga, kepentingan hukum terjamin. Jika ada yang melanggarnya, sanksinya adalah sanksi sosial yang datang dari masyarakat itu sendiri.³¹

Menurut Van Dijk membagi tiga bentuk hak-hak atas tanah adat, yaitu:³²

(1) Hak persekutuan atau pertuanan, merupakan hak yang mempunyai akibat ke luar dan ke dalam. Akibat ke dalam antara lain memperbolehkan anggota persekutuan untuk menarik keuntungan dari tanah dengan segala yang ada di atasnya, seperti mendirikan rumah, berburu, maupun menggembalakan ternak. Izin hanya sekedar dipergunakan untuk keperluan hidup keluarga dan diri sendiri, bukan untuk diperdagangkan. Sedangkan akibat keluar, adalah larangan terhadap orang luar untuk menarik keuntungan dari tanah tersebut kecuali setelah mendapat

³⁰ Winahyu Erwiningsih. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cet. 1, Yogyakarta: Penerbit Total Media, 2009, hlm. 110

³¹ Hutagalung et.al., *op. cit.*, hlm. 140-141

³² Syahyuti, "Nilai-Nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah menurut Hukum Adat di Indonesia", *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*. Vol. 24, No. 1 (2006), hlm. 16

izin dan sesudah membayar uang pengakuan, serta larangan pembatasan atau berbagai peraturan yang mengikat terhadap orang-orang untuk mendapatkan hak-hak perorangan atas tanah pertanian, (2) Hak perorangan atas tanah adat terdiri dari hak milik adat di mana yang bersangkutan tenaga dan usahanya telah terus menerus diinvestasikan pada tanah tersebut, sehingga kekuatannya semakin nyata dan diakui oleh anggota lainnya. Kekuasaan kaum atau persekutuan semakin menipis sementara kekuasaan perorangan semakin kuat. Hak milik ini dapat dibatalkan jika tidak diusahakan lagi, pemiliknya pergi meninggalkan tanah tersebut, atau karena tidak dipenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan, DAN (3) Hak memungut hasil tanah dan hak menarik hasil. Tanah ini secara prinsip adalah milik komunal kesatuan etnik, namun setiap orang dapat memungut hasil atau mengambil apapun yang dihasilkan tanaman di atas tanah tersebut.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan mempergunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan kata mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Sistem dalam UUPA menentukan bahwa macam hak atas tanah bersifat terbuka, artinya masih terbuka peluang adanya penambahan macam hak atas tanah baru yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Penambahan macam hak atas tanah baru disebabkan oleh dinamika pembangunan.³³

³³ Santoso, *op. cit.*, hlm. 187

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa subjek hak pakai merupakan perseorangan atau kelompok yang memiliki kewenangan untuk menggunakan dan atau memiliki tanah sesuai dengan perundang-undangan yang telah ditentukan, baik undang-undang yang dibuat berdasarkan adat maupun undang-undang berdasarkan pemerintah.

C. Tata Cara Perolehan Hak Pakai

1. Hak Pakai Privat

Manusia diberi hak milik secara individu, setiap pribadi berhak memiliki, menikmati, dan memindahtangankan kekayaan (termasuk tanah), tetapi mempunyai kewajiban moral menyedekahkan hartanya untuk yang berhak. Ketentuan-ketentuan menurut Al Quran dan As Sunnah, ciri khas kepemilikan yang Islami terletak pada adanya perintah etika dan moral dalam pencarian maupun pemanfaatannya dan jika dipatuhi akan menjadi solusi atas keburukan sistem kapitalisme dan sosialisme. Ketentuan Al Quran dan As Sunnah mengenai pengaturan kepemilikan kekayaan tersebut, antara lain:³⁴

- a. Pemanfaatan. Nabi SAW, bersabda, “orang yang menguasai tanah yang tidak bertuan, tidak lagi berhak atas tanah itu jika setelah tiga tahun menguasainya, ia tidak menggarapnya dengan baik”.
- b. Penunaian hak. Setiap muslim yang memiliki kekayaan mencukupi nisab, harus menunaikan zakat sesuai aturan syara’.

³⁴ M. Sularno. “Konsep Kepemilikan dalam Islam (Kajian dari Aspek Filosofis dan Potensi Pengembangan Ekonomi Islami)”. Jurnal Al Mawarid. Edisi IX, 2003, hlm. 81

- c. Tidak merugikan pihak lain. Penggunaan hak milik yang berfaedah ditujukan untuk mendatangkan manfaat bagi pemiliknya, namun tidak dibenarkan jika penggunaannya menghadirkan mudharat bagi pihak lain, merugikan pihak lain berarti pula meremehkan Allah, sebab Allah merupakan pemilik atas segala sesuatu.
- d. Kepemilikan secara sah. Al Quran maupun As Sunnah melarang semua tindakan untuk memperoleh harta/milik dengan cara melawan hukum, karena hal ini menjadi sumber kerusakan.
- e. Penggunaan berimbang. Pemilik harta benda dalam pandangan syariat harus menggunakannya secara berimbang, yakni tidak boros dan tidak kikir.

Milik secara bahasa berarti penguasaan terhadap sesuatu, atau sesuatu yang dimiliki. Hubungan seseorang dengan suatu harta yang diakui oleh syara' yang menjadikannya mempunyai kekuasaan khusus terhadap harta tersebut sehingga orang tersebut dapat melakukan tindakan hukum terhadap hartanya, kecuali ada halangan syara'. Kepemilikan tahan adalah pengkhususan terhadap tanah yang memungkinkannya untuk bertindak hukum terhadap tanah tersebut sesuai dengan keinginannya selama tidak ada halangan syara' serta menghalangi orang lain untuk bertindak hukum terhadap tanah tersebut. Hal ini berarti, tanah yang dikhususkan kepada seseorang sepenuhnya berada dalam penguasaannya, sehingga orang lain tidak bisa bertindak dan memanfaatkannya. Pemilik tanah

tersebut bebas untuk bertindak hukum terhadap tanah tersebut seperti melakukan jual beli, hibah, wakaf, selama tidak ada halangan syara'.³⁵

Penguasaan seseorang atas suatu benda yang belum ada pemiliknya dalam hukum Islam melahirkan hak kepemilikan. Dengan demikian, sifat kepemilikan berdasarkan cara ini adalah kepemilikan yang bersifat baru yang didasarkan pada sebab kepemilikan yang dihasilkan dari proses kerja. Hal ini berbeda dengan sebab kepemilikan yang bersifat verbal melalui transaksi seperti akad jual beli. Menurut Mustafa Ahmad al-Zarqa', kepemilikan barang mubah (segala sesuatu yang belum menjadi hak milik orang tertentu dan tidak ada halangan yang bersifat syar'i untuk memilikinya) dapat terjadi jika proses pemilikannya memenuhi dua syarat, yaitu belum pernah dimiliki sebelumnya oleh seseorang, dan ada niatan dari seseorang untuk memilikinya.³⁶

Kedudukan tanah dalam hukum Islam mengenai tanah mati disebut *ardh al-mawaat*. Tanah mati berarti tidak dimiliki atau belum ada hak seseorang di atasnya, dan secara fisik belum pernah dimanfaatkan. Imam Syafi'i mengelompokkan tanah mati ke dalam dua jenis yaitu:³⁷

- a. Tanah mati yang telah dibangun kepunyaan orang-orang yang dikenal dalam Islam, kemudian pembangunan itu hilang, lalu tanahnya menjadi tanah mati kembali, yang tiada bangunan di atasnya. Tanah-tanah tersebut

³⁵ Yusdani. "Sumber Hak Milik dalam Perspektif Hukum Islam". Jurnal Al Mawarid. Edisi IX, 2003, hlm. 59

³⁶ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 7

³⁷ Zainab. "Kedudukan Tanah Terlantar dalam Hukum Islam". Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu. Vol. 3, No. 1, 2010, hlm. 287

tetap untuk pemiliknya seperti tanah yang dibangun, yang tidak sekali-kali dimiliki oleh orang seseorang selain pemiliknya.

- b. Tanah mati yang tidak dimiliki seseorang. Tanah ini tidak diolah dan tidak pernah dimiliki. Tanah ini merupakan tanah yang dimaksud dalam hadis Rasulullah yang artinya, barang siapa yang menghidupkan tanah mati maka tanah itu menjadi hak miliknya.

Sayyid Muhammad Husain Thabathaba'i mengemukakan bahwa tanah mati dalam hukum Islam adalah milik Allah, Nabi Muhammad, dan para imam yang ditunjuk langsung oleh Nabi. Hal ini berarti tanah tersebut adalah milik pemerintah Islam. Menggarap tanah yang belum dimanfaatkan, dalam pengertian belum pernah digarap atau pernah digarap tetapi kemudian ditinggalkan penghuninya hingga menjadi sama sekali menganggur atau menjadi padang ilalang atau semak-semak, selamanya dipandang sebagai tindakan yang baik dalam hukum Islam. Penggarapan tanah yang menganggur di samping memberikan hak pemilikan, tindakan ini memberikan pahala spiritual.³⁸

Sayyid Muhammad Husain Thabathaba'i mengemukakan bahwa seseorang dapat memanfaatkan tanah yang menganggur dengan cara menanaminya dan memperoleh hak pemilikan atasnya dengan syarat-syarat sebagai berikut:³⁹

- a. Ijin dari imam atau wakilnya.
- b. Bahwa tidak ada orang lain yang telah menandai batas-batas tanah tersebut dengan batu-batu atau semacamnya.

³⁸ Hasanuddin, *op. cit.*, hlm. 5-6

³⁹ Ibid., hlm. 6

- c. Bahwa tanah tersebut tidak termasuk dalam lingkup tanah milik orang lain karena keberadaannya sebagai tepi sungai, berbatasan dengan sebuah sumur, berbatasan dengan tanah yang sudah digarap, atau semacamnya.
- d. Bahwa tanah tersebut bukan tanah yang sengaja dikosongkan, seperti tanah sebuah masjid yang sudah tidak dipakai, tanah wakaf, atau tanah milik umum seperti jalan raya, atau jalan kecil.
- e. Benda-benda tambang yang terbuka dan yang biasa diambil oleh siapa pun tanpa menggali dan menyulingnya boleh diambil oleh setiap orang sebatas kebutuhannya. Namun, jika pengambilan barang tambang tersebut memerlukan penggalian, penyulingan, atau jenis-jenis keterampilan lainnya, seperti dalam penambangan emas atau kuningan, maka orang yang melaksanakan pekerjaan itu adalah yang menjadi pemilik barang tambang tersebut. Sungai yang cukup besar menjadi milik bersama masyarakat muslim, seperti halnya aliran dari air hujan dan salju yang meleleh dan mengalir.

2. Hak Pakai Umum

Saat ini tanah bagi masyarakat merupakan harta kekayaan yang memiliki nilai jual yang tinggi karena fungsinya sebagai sarana sumber kehidupan masyarakat, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan hingga akhir hayat. Saat ini pembangunan di segala bidang terus dilakukan oleh Bangsa Indonesia. Dengan demikian fungsi tanahpun mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan hak atas tanah juga terus mengalami perkembangan. Jumlah tanah yang tetap dan kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat karena

pertumbuhan penduduk di Indonesia yang sangat tinggi membuat tidak seimbangnya antara persediaan tanah dengan kebutuhan tanah itu sehinggadapat memicu timbulnya berbagai macam permasalahan.

Salah satu hak atas tanah yang termasuk dalam kategori bersifat primer adalah hak milik. Sebab hak milik merupakan hak primer yang paling utama, terkuat dan terpenuh, dibandingkan dengan hak-hak primer lainnya, seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, atau hak-hak lainnya. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut, 'Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain'⁴⁰

Hak Pakai yang dipunyai oleh dan badan hukum public merupakan Hak Pakai yang ada right to use, yaitu menggunakan untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas, namun tidak ada right to disposal, yaitu tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak ketiga dan tidak dapat dijadikan objek hak tanggungan Dalam hal asal dari tanah hak pakai , dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa asal tanah hak pakai adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, sedangkan Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 lebih tegas menyebutkan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah hak milik.⁴¹

⁴⁰ Supriadi. 2009. Hukum Agraria. Jakarta: Sinar Grafika. Hal, 64

⁴¹ A.P Parlindungan. Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria. Bandung: Mandar Jaya, 2008 hal 53

Tanah merupakan sumber kehidupan bagi makhluk hidup baik manusia, hewan, atau tumbuh-tumbuhan. Manusia hidup dan tinggal di atas tanah dan memanfaatkan tanah untuk sumber kehidupan dengan menanam tumbuh-tumbuhan yang menghasilkan makanan. Mengingat begitu pentingnya tanah karena dapat menghasilkan sumber kehidupan yang sangat bermanfaat bagi orang banyak maka perlu diatur oleh pemerintah. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat 3 berbunyi : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"⁴²

D. Hapusnya Hak Pakai

UUPA menggariskan lima program.⁴³ Pertama, merombak hukum agraria Belanda. Hukum agraria Belanda memberikan perlindungan hukum atas tanah-tanah yang menjamin keuntungan dan kepentingan orang-orang Belanda, sementara tanah milik pribumi tidak memperoleh jaminan hukum, karena dianggap sebagai tanah negara. Kedua, penghapusan sisa-sisa hak-hak asing dan berbagai konsep yang pernah diberikan oleh pemerintah kolonial. Ketiga, penghapusan sisa-sisa konsep feodal di bidang pertanahan. Pada dasarnya konsep feodal menganggap bahwa tanah adalah hak milik pribadi kepala negara yang umumnya dibagi-bagi kepada kalangan keluarganya. Keempat, pengaturan kembali penguasaan atas tanah. Kelima, penataan kembali penggunaan tanah

⁴² Andi Suriangka. 2013. Pendaftaran Hak Pakai Atas Tanah. Jurnal ar-risalah Vol. 13. No. 1 hal. 120.

⁴³ Y.W. Wartaya Winangun. "Tanah Sumber Nilai Hidup". Yogyakarta: Kanisius, 2008, hlm. 40-41

secara berencana, yang memperhatikan segi ekologis dan pemanfaatan tanah secara maksimal.

Ketentuan pokok dalam UUPA tersebut, apakah makna dan substansi yang terkandung dalam hal menguasai negara atas tanah itu? Sebab dalam kenyataannya kekuasaan negara atas tanah sangatlah mudah diberikan penafsiran “tunggal” sesuai dengan keinginan penguasa, sedangkan masih banyak peraturan perundangundangan yang harus dijabarkan untuk pelaksanaan ketentuan pokok dalam UUPA. Oleh karena itu diperlukan pemahaman tentang makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah. Atas dasar makna dan substansi tersebut dapat dikemukakan deskripsi pelaksanaan kewenangan negara dalam hal pengaturan, pengurusan dan pengawasan penguasaan atas tanah baik oleh negara, badan-badan pemerintahan maupun masyarakat dan perseorangan sehingga dapat diketahui apakah deskripsi pengaturan pengurusan dan pengawasan telah sesuai dengan makna dan substansi UUD 1945. Pernyataan demikian penting mengingat:

- a) bumi seisinya dan ruang angkasa merupakan sumber daya alam utama yang menjamin hidup dan kesejahteraan bangsa. Siapa yang menguasai bumi, air dan ruang angkasa akan menguasai kehidupan manusia, b) sifat sumber daya alam khususnya tanah adalah terbatas, c) kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring dengan sifat dan perkembangan manusia, d) kewenangan negara untuk melaksanakan kewajiban sesuai dengan instrumen yang ada agar tercapai keadilan dan kesejahteraan bersama.⁴⁴

⁴⁴ Winahyu Erwiningsing. Pelaksanaan Peraturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945. Jurnal Hukum, Edisi Khusus Vol. 16, Hal 119.

UUPA mengakhiri berlakunya peraturan-peraturan hukum tanah kolonial, dan sekaligus mengakhiri dualisme atau pluralisme hukum tanah di Indonesia, serta menciptakan dasar-dasar bagi pembangunan hukum tanah nasional yang tunggal berdasarkan hukum adat sebagai hukum nasional Indonesia. Dalam rangka menyempurnakan UUPA, berdasarkan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 dan Keputusan Presiden RI No. 34 tahun 2003, telah dipersiapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) konsep RUU tentang Sumber Daya Agraria dan RRU Hak-hak atas tanah.⁴⁵

Sedangkan jika dilihat dari hukum Islam, maka hapusnya Pemberian izin dari seorang imam kepada orang yang akan membuka lahan baru dalam hukum Islam bisa sebatas hak untuk memanfaatkan lahan saja (*haqq al-intifa'*) tidak untuk memiliki lahannya. Hak pemanfaatan lahan atas lahan mati juga dibatasi sesuai dengan batas-batas yang dibuat oleh pemerintah. Hakikat tanah terlantas posisi hukumnya adalah kolektif masyarakat. Urgensi pengaturan manajemen kepemilikan khususnya persoalan legalitas hak atas tanah dalam bentuk bukti otentik secara yuridis telah diberi contohnya oleh Rasulullah dan para sahabatnya. Ketentuan pencatatan hak kepemilikan tanah oleh pemerintah dalam bentuk akta tanah secara metodologis mendasarkan pada dasar pemikiran bahwa transaksi kepemilikan tanah merupakan perbuatan hukum yang bernilai ekonomis tinggi sehingga bukti kepemilikannya juga harus berdasarkan pada bukti hukum. Adanya

⁴⁵ Hutagalung et.al., *op. cit.*, hlm. 148

bukti hukum memberikan jaminan terlindunginya hak-hak hukum bagi pemegang hak milik atas tanah sekaligus untuk menghindari pelanggaran atas hak tersebut.⁴⁶

Prinsip dasar kepemilikan adalah perpindahan hak yang didasarkan pada prinsip rela (suka sama suka) seperti firman Allah dalam QS. An Nisa ayat 29, yang berbunyi:⁴⁷

عَنْ تَجَرَّةٍ تَكُونُ أَنْ إِلَّا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ أَمْوَالُكُمْ تَأْكُلُوا أَمْوَالُ الَّذِينَ يَتَأْتِيهَا
رَحِيمًا بِكُمْ كَانَ اللَّهُ إِنْ أَنْفُسَكُمْ تَقْتُلُوا وَلَا مِنْكُمْ تَرَاضُ

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang Berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu; Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.

Terdapat kemungkinan adanya pencabutan hak milik dari pemiliknya tidak didasarkan atas prinsip suka rela demi kemaslahatan umum, yaitu untuk menghindari lahirnya ekses negatif yang lebih banyak (*al-darar al 'amm*), dibanding kemaslahatan yang bersifat spesifik dan individual (*al-maslahah al-khassah*). Persoalan hukum pencabutan hak milik pribadi menjadi hak milik masyarakat (*ta'mim*) selalu menjadi berdebatan di kalangan ulama. *Ta'mim* adalah sinonim dengan istilah nasionalisasi yaitu proses transformasi kepemilikan dari kepemilikan individu menjadi milik negara yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas untuk mengatur masyarakat baik dengan memberi ganti rugi atau tidak untuk kepentingan umum.⁴⁸

⁴⁶ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 8

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Ibid

Peristiwa pengalihan kepemilikan hak atas tanah pernah terjadi pada zaman Rasulullah ketika akan mendirikan Masjid Nabawi. Pada waktu Rasulullah dan para sahabat hijrah dari Mekkah ke Madinah, maka dalam perjalanan memasuki Madinah, kaum Anshor mengelu-elukan Rasulullah serta menawarkan rumah untuk beristirahat. Rasulullah menjawab dengan bijaksana “biarlah jalan unta ini karena ia diperintah”. Rasulullah dan para sahabat melanjutkan perjalanan dan unta beliau berhenti (mendekam) di atas sebidang tanah milik dua orang anak yatim yang bernama Sahal dan Suhail. Tempat tersebut merupakan penjemuran kurma milik dua orang anak yatim tersebut. Beliau kemudian dipersilakan oleh Abu Ayub Al Azsari, yang memelihara kedua yatim tersebut, untuk tinggal di rumahnya. Rasulullah setelah beberapa bulan tinggal di rumah tersebut, merencanakan untuk mendirikan masjid yang kini bernama Masjid Nabawi. Tempat yang dipilih adalah bekas mendekamnya unta beliau.

Rasulullah memanggil kedua anak yatim tersebut dengan maksud ingin membeli tanah guna mendirikan masjid. Kedua anak itu bertahan tidak menjual tanah kepada Rasulullah kecuali hanya bersedia mewakafkannya. Rasulullah juga bertahan tidak mau mengambil begitu saja tanah tersebut, walau dalam bentuk wakaf, namun beliau ingin membelinya. Pada akhirnya Rasulullah berhasil membeli tanah tersebut dengan harga yang disepakati yaitu sebesar 10 dinar. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diketahui bahwa Rasulullah tidak mengambil begitu saja tanah seseorang, melainkan dengan membelinya dengan

harga wajar, walaupun sesungguhnya orang tersebut menyerahkan secara cuma-cuma karena sadar bahwa tujuannya adalah untuk kepentingan umum.⁴⁹

Muhammad Abd al-Jawwad mengemukakan bahwa *at-ta'mim* adalah memindahkan hak milik harta yang dimiliki seseorang atau kumpulan orang menjadi hak milik negara dengan membayar ganti rugi kepada pemilik harta. Pengambil alihan dengan ganti rugi tidak dibayar maka perbuatan itu dianggap sebagai pengambilalihan hak milik orang lain secara paksa (*perampasan*) atau *musadarah*.⁵⁰

Syariat Islam menetapkan bahwa pemilikan tanah pertanian akan hilang jika tanah tersebut dibiarkan dan tidak diusahakan selama tiga tahun berturut-turut. Negara akan menarik tanah itu dan memberikannya kepada orang lain yang mampu mengelolanya. Umar bin Khattab pernah berkata, “Orang yang membuat batas pada tanah (*muhtajir*) tidak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga tahun dibiarkan”. Umar melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al Harits al Muzni yang terbiar selama tiga tahun. Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati pertanian yang dimiliki dengan cara tahjir saja, melainkan juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain atas dasar qiyas seperti tanah yang dimiliki melalui jual beli, waris, hibah, dan lain sebagainya. Hal ini terjadi karena yang menjadi illat hukum dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan membiarkannya selama tiga

⁴⁹ Muslimin Beta. “Hukum Pengadaan Tanah Berspektif Islam”. <http://www.kabarindonesia.com>, diakses tanggal 18 Februari 2014

⁵⁰ Kusasy, *op. cit.*, hlm. 72

tahun berturut-turut.⁵¹ Status hukum pencabutan hak milik individu (*naz'u al milkiyyah*) berbeda-beda disesuaikan dengan situasi dan kondisinya. Kaidah hukum umumnya bahwa pengakuan Islam atas hak milik individu menjadikan upaya pencabutan hak milik adalah perbuatan yang tidak dibenarkan (*zalim*), baik pencabutan hak milik dalam relasi hak milik individu oleh negara atau pencabutan oleh individu atas hak milik masyarakat.⁵²

E. Pengertian WNA

UUPA tidak menjelaskan secara rinci siapa saja yang termasuk warga negara asing. Jika dilihat dari Undang-Undang No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Pasal 7 disebutkan bahwa:

“setiap orang yang bukan warga negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing”

Berdasarkan bunyi Pasal 7 di atas, maka dapat diketahui bahwa yang menjadi ukuran untuk menentukan WNI dan WNA adalah orang yang bukan WNI. Hal tersebut berarti WNA merupakan orang yang tidak termasuk dalam Pasal 2, 4, dan 5 pada UU No. 12 tahun 2006. Bunyi Pasal 2, 4, dan 5 tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 2

Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

Pasal 4

Warga Negara Indonesia adalah:

⁵¹ Suara Kebangkitan. “Hukum Pertanahan dalam Islam”. <http://www.mykhalifah.com>, diakses tanggal 17 Februari 2014

⁵² Ridwan, *op. cit.*, hlm. 9

- 1) Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-undang ini berlaku sudah menjadi warga negara Indonesia.
- 2) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia.
- 3) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara Indonesia dan ibu warga negara asing.
- 4) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu warga negara Indonesia.
- 5) Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut.
- 6) Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya warga negara Indonesia.
- 7) Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia.
- 8) Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah warga negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 tahun atau belum kawin.
- 9) Anak yang lahir di wilayah negara republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya.
- 10) Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui.
- 11) Anak yang lahir di wilayah negara republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.
- 12) Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan.
- 13) Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Pasal 6

- 1) Anak warga negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai warga negara Indonesia.
- 2) Anak warga negara Indonesia yang belum berusia 5 tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai warga negara Indonesia.

F. Pengaturan WNA Terhadap Hak Pakai Atas Tanah

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.⁵³ 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 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.⁵⁴

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

⁵³ Wikipedia. "Kepemilikan". <http://id.wikipedia.org/wiki/Kepemilikan>, diakses tanggal 04 Februari 2014

⁵⁴ Sudirman Mechsas, "Status Kepemilikan Tanah pada Kawasan Pantai di Pesisir Kota Bandar Lampung", *Jurnal Fiat Justisia*, Vol. 5, No. 2, 2011, hlm. 204

ketika terjadi pencabutan hak secara hukum penyerahan sukarela oleh pemilik sah, karena ditelantarkan, atau tanahnya musnah.⁵⁵

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:

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.

⁵⁵ Kian Goenawan. "Panduan Mengurus Izin Tanah dan Properti". Yogyakarta: Pustaka Grhatama, 2008, hlm. 12

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.

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.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA, merupakan salah satu peraturan yang mengatur wilayah daratan Indonesia. Undang-Undang ini menuntun pemerintah dalam pengakuan dan pemberian tujuh jenis hak tanah dan tambahan tiga jenis hak pemanfaatan sumber daya alam, seperti yang tertera pada Pasal 16 UUPA. Ketujuh hak tanah tersebut adalah hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan. Sedangkan tiga jenis hak pemanfaatan sumber daya alam adalah hak guna-air, hak guna pemeliharaan dan penangkapan ikan, dan hak guna ruang angkasa.

Hak atas tanah yang paling kuat dan paling penuh adalah hak milik.

Hak milik menurut UUPA Pasal 20 adalah:

“Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 (semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial). Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”.

Ketentuan mengenai pemberian hak milik atas tanah yang dikuasai negara dan atas hak pengelolaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9/1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Pasal 22, menegaskan ada tiga hal yang menjadi dasar lahirnya hak milik atas tanah, antara lain: menurut hukum adat, karena ketentuan undang-undang; dan karena ketetapan pemerintah.⁵⁶

⁵⁶ Agustinus Edy Kristianto. “Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaian Masalah Hukum”. Jakarta: YLBHI, 2007, hlm. 163

Hak milik dalam KUHPdata disebut hak *Eigendom*. Perbedaannya adalah hak *Eigendom* untuk berbuat secara seluas-luasnya tanpa ada fungsi sosial.

Sebagaimana pada Pasal 570 KUHPdata, yang berbunyi:

“Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan perundang-undangan”.

Berdasarkan pada Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UUPA disebutkan bahwa yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah:

- 1) Warga negara Indonesia (WNI)
- 2) Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah. Badan-badan hukum tersebut diatur dalam PP No. 38 tahun 1963, pada Pasal 1 mempunyai hak milik atas tanah, yaitu: Bank-bank yang didirikan oleh Negara; Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan atas UU No. 79 tahun 1958; Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama; serta Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.
- 3) Orang asing yang sesudah berlakunya UUPA memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula dengan WNI yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya UUPA kehilangan kewarganegaraan wajib melepaskan hak itu

dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan tersebut.

- 4) Khusus WNI sesuai dengan Pasal 21 ayat (4) yaitu: selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesia nya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik.

Berdasarkan peraturan pada Pasal 22 ayat (1), (2), (3), dan (4) maka dapat disimpulkan bahwa yang berhak memiliki hak atas tanah dengan Hak Milik (HM) adalah hanya WNI tunggal dan Badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963.

Sesuai dengan ketentuan bahwa seluruh tanah yang ada di Indonesia adalah milik seluruh bangsa Indonesia, maka hanya WNI lah yang bisa memiliki tanah yang berstatus hak milik. Oleh karena hanya WNI yang dapat memiliki tanah berstatus hak milik, jika terjadi suatu peristiwa yang mengakibatkan tanah bertatus hak milik tersebut beralih kepada bukan WNI, baik sebagian maupun seluruhnya, dalam kurun waktu satu tahun harus dialihkan kepada WNI yang lain. Peralihan tersebut bisa terjadi karena tiga hal berikut:⁵⁷

- 1) Pewarisan, artinya tanah yang semula dimiliki oleh WNI diwariskan kepada salah seorang ahli waris yang berstatus WNA.
- 2) Pindah warga negara, artinya semula seseorang tersebut adalah WNI, kemudian pindah menjadi WNA.
- 3) Perkawinan dengan orang asing, walaupun tidak beralih menjadi WNA, karena seseorang tersebut tidak membuat perjanjian pranikah, maka

⁵⁷ Purnamasari, *op. cit.*, hlm. 3-4

separuh harta termasuk tanah menjadi milik asing. Orang yang menikah dengan orang asing tanpa membuat perjanjian pranikah tidak boleh memiliki tanah yang berstatus hak milik, hak guna bangunan, dan hak guna usaha karena adanya asas Larangan Pengasingan Tanah atau *Gronds verponding verbood*, yaitu tanah-tanah di Indonesia tidak boleh dimiliki oleh pihak asing. Asas ini juga memberikan perlindungan bagi bangsa Indonesia agar tanah-tanah yang berada di wilayah Indonesia tidak sampai jatuh ke tangan bangsa asing, yang bisa saja berakibat bangsa Indonesia, suatu saat harus terpaksa membayar kepada pihak asing untuk mengusahakan tanah miliknya sendiri.

Menurut Pasal 22 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa “terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah”. Selain itu, hak milik dapat terjadi karena penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, serta ketentuan undang-undang, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (2).

Ketentuan tentang bukti kepemilikan hak atas tanah merujuk pada UU No. 5 tahun 1960, yang pelaksanaannya diatur dengan PP no. 10 tahun 1961 yang telah diubah dengan PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa, bukti sah kepemilikan hak atas tanah adalah sertifikat. Secara jelas ditegaskan dalam Pasal 1 angka 20, PP No. 24 tahun 1997 bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, Hak Milik atas

satuan rumah susun, dan Hak Tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁵⁸

UUPA mengatur bahwa hak milik atas tanah dapat digunakan atau diusahakan oleh bukan pemiliknya. Penggunaan tersebut dibatasi dan diatur dengan peraturan perundang-undangan. Misalnya, hak milik atas tanah dibebani dengan hak guna bangunan, hak milik atas tanah dibebani dengan hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.⁵⁹

Dari pernyataan ayat 4, 5, 6 dan juga pada pasal 2 ayat i dapat diketahui bahwa yang dinyatakan sebagai Agraria dalam artian luas mencakup bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Jika agraria diartikan dalam kala yng lebih sempit, maka hal itu dapat diwujudkan sebagai hak-hak atas tanah saja, atu bia juga wilayah lahan pertanian, sedangkan pada pasal 1 dan 2 UUPA telah mengambil sikap bahwa dalam pengertian agraria di artikan dalam suatu wilayah yang lebih luas, yaitu mencakup bumi, air, ruang angkasa dan kekayan alam yng terkandung di dlamnya.⁶⁰

G. Tinjauan Hak Pakai dalam Pandangan Islam

Keberadaan tanah selain bernilai ekonomis juga bermakna religio-komsis dan bahkan ideologis. Tanah di samping sebagai instrumen ekonomis, juga

⁵⁸ Eko Yulian Isnur, "Tata Cara Mengurus Surat-surat Rumah dan Tanah". Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009, hlm. 20

⁵⁹ Ricard Eddy. "Aspek Legal Properti: Teori, Contoh, dan Aplikasi". Yogyakarta: Andi, 2010, hlm. 5

⁶⁰ A.P Parlindungan. Komentari Atas Undang-Undang Pokok Agraria. Bandung: Mandar Jaya, 2008 hal 41

mempunyai kandungan sosial-humanistik. Oleh karena itu, Islam melarang praktek monopoli aset, sehingga pemilikan aset oleh seseorang harus disertai dengan pertanggungjawaban secara moral dan sosial. Tanah dengan berbagai kandungan isi dan fungsinya, merupakan faktor produksi yang paling penting. Manusia sebagai makhluk Allah diberi mandat untuk mengelola bumi dan isinya dalam kapasitas sebagai khalifah di muka bumi. Secara normatif, bumi dengan segala potensinya oleh Allah diberikan kepada manusia sebagai fasilitas hidup. Kepemilikan tanah dalam Islam oleh seseorang dalam konteks individual dalam relasi sosial secara yuridis diakui. Pemilik tanah mempunyai kewenangan untuk menggunakan (*tasarruf*) sesuai dengan keinginannya.⁶¹

Dalam pandangan Islam, hak milik atas tanah merupakan *wazifah ijtima'iyah* atau pemilik-pemiliknya tidak bebas menggunakan tanah tersebut menurut kehendaknya tetapi digunakan untuk kepentingan masyarakat atau dirinya sendiri tanpa membahayakan orang lain dan dalam batas-batas yang ditentukan oleh Allah. Konsep kepemilikan tanah terangkum dalam falsafah ekonomi Islam yang mengarah kepada terwujudnya suasana *al Adl wa al ihsan* yaitu keadilan dan kebajikan sebagaimana firman Allah dalam QS. An Nahl ayat 90, yang berbunyi:⁶²

⁶¹ Ridwan. "Hak Milik atas Tanah dalam Perspektif Islam dan Hukum Pertanahan Indonesia". Jurnal Al-Manahij. Vol. 7, No. 2, 2013, hlm. 2

⁶² M. Arsyad Kusasy. "Konsep Pembatasan Hak Milik (*Tahdid al Milkiyyah*) dan Pengambilalihan Hak Milik atas Tanah (*at-Ta'mim*) menurut Syariat Islam". Jurnal Al Mawarid. Edisi IX, 2003, hlm. 71

وَالْمُنْكَرَ الْفَحْشَاءِ عَنْ وَيْنَهَى الْقُرْبَى ذِي وَائْتَايْ وَالْإِحْسَنَ بِالْعَدْلِ يَا مُرَّ اللَّهُ إِنَّ
 تَذَكُّرُونَ لَعَلَّكُمْ يَعِظُكُمْ وَالْبَغْيِ

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) Berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.

Konsep kepemilikan tanah dalam perspektif hukum Islam tidak bersifat mutlak. Kepemilikan tersebut harus menjalankan fungsi-fungsi sosialnya. Kebebasan seseorang atas hak miliknya harus tunduk pada batasan-batasan kemaslahatan orang lain yang berdimensi luas yaitu nilai kemaslahatan umum. Perbedaan atribut keagamaan dalam hukum Islam, berkonsekuensi pada perbedaan hak dan kewajiban hukum dalam kepemilikan tanah. Pemilik tanah yang muslim akan berbeda dengan pemilik yang non muslim. Penegasan identitas agama menjadi faktor pembeda karena perspektif politik kewarganegaraan dalam terminologi hukum Islam masih dibingkai kategorisasi negara Islam (*dar al-islam*) dan negara bukan Islam (*dar al-harb*).⁶³ Dengan demikian, subjek pemilikan tanah berdasarkan hukum Islam dilihat dari politik kewarganegaraan dipilah menjadi warga negara muslim dan *kafir harbi* atau *kafir zimmi*.

Menurut pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi (termasuk tanah), pada hakikatnya adalah milik Allah semata. Aturan Islam tidak membatasi pemilikan lahan berdasarkan luasnya, melainkan berdasarkan kesanggupan dan kemampuan seseorang untuk memproduktifkannya. Menurut Islam seseorang dapat memiliki tanah karena beberapa sebab tertentu. Secara

⁶³ Ridwan, *op. cit.*, hlm. 7

konvensional seseorang dapat memiliki tanah karena ia membeli tanah tersebut, karena mendapatkan warisan berupa tanah, atau memperoleh hibah/hadiah berupa tanah. Selain dengan sebab-sebab konvensional tersebut, seseorang juga dapat memiliki tanah karena sebab-sebab yang khas yang hanya ada dalam sistem Islam.

Allah berfirman pada QS. An Nuur ayat 42, yang berbunyi:

﴿الْمَصِيرُ لِلَّهِ وَإِلَىٰ وَالِ الْأَرْضِ السَّمَوَاتِ مُلْكُ اللَّهِ﴾

Artinya: dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk).

Allah juga berfirman dalam QS. Al Hadid ayat 2, yang berbunyi:

﴿قَدِيرُ شَيْءٍ كُلِّ عَلَىٰ وَهُوَ يُمِيتُ حَيٍّ وَالْأَرْضِ السَّمَوَاتِ مُلْكُ اللَّهِ﴾

Artinya: kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu.

Berdasarkan ayat-ayat di atas, maka dapat diketahui bahwa pemilik yang sesungguhnya dari segala sesuatu (termasuk tanah) hanya Allah semata. Oleh karena itu, manusia untuk dapat mempunyai hak milik atas tanah tersebut hendaknya melalui jalan yang dibenarkan Allah. Manusia hanya berhak atas tanah jika Allah sebagai pemilik yang sesungguhnya memberikan kuasa kepada manusia untuk mengelola milik Allah tersebut sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Kepemilikan lahan di dalam Islam sangat tergantung dengan status tanah yang bersangkutan apakah tanah yang diperoleh karena penaklukan atau tidak. Kepemilikan atas tanah juga tergantung dengan status pemanfaatannya apakah untuk pertanian atau untuk selain pertanian. Status lahan tersebut apakah tanah yang mati ataukah tanah yang sudah pernah dihidupkan. Serta tanah tersebut

apakah dimiliki oleh individu ataukah oleh negara. Allah berfirman dalam QS. Al Hadid ayat 7, yang berbunyi:

هُمْ وَأَنْفَقُوا مِنْكُمْ ءَامِنُوا فَالَّذِينَ فِيهِمْ مُسْتَخْلَفِينَ جَعَلَكُمْ مِمَّا وَأَنْفَقُوا وَرَسُولِهِ بِاللَّهِ ءَامِنُوا
كَبِيرًا جَرُّهُ

Artinya: Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya. Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar.

Yang dimaksud dengan menguasai di sini ialah penguasaan yang bukan secara mutlak. Hak milik pada hakikatnya adalah pada Allah. manusia menafkahkan hartanya itu haruslah menurut hukum-hukum yang telah disyariatkan Allah. karena itu tidaklah boleh kikir dan boros.

Sumber hak milik dalam hukum Islam adalah Allah sebagai Tuhan yang memiliki alam semesta ini. Hal ini dikarenakan Allah adalah pemilik tunggal alam semesta, bahkan makhluk manusia sebagai subjek hukum pun adalah milik-Nya, oleh karena itu Dia-lah yang paling berhak mengatur kehidupan manusia.

Al Quran dengan tegas menyatakan bahwa bumi adalah milik Allah. Allah berfirman dalam Al A'raf ayat 128, sebagai berikut:⁶⁴

بَةِ عِبَادِهِ مَنْ يَشَاءُ مَنْ يُورِثُهَا لِلَّهِ الْأَرْضِ إِنَّ وَأَصْبِرُوا بِاللَّهِ أَسْتَعِينُوا الْقَوْمِ مُوسَى قَالَ
لِلْمُتَّقِينَ وَالْعَةِ

Artinya: Musa berkata kepada kaumnya: "Mohonlah pertolongan kepada Allah dan bersabarlah; Sesungguhnya bumi (ini) kepunyaan Allah; dipusakakan-Nya kepada siapa yang dihendaki-Nya dari

⁶⁴ Moh. Faishol Hasanuddin. "Hak Milik atas Tanah (Sudut Pandang Hukum Islam dan Undang-undang Pokok Agraria)". Artikel. <http://www.pta-ambon.go.id/Data-PTAAMBON/Data%20Lain-lain/Artikel-hak-milik-atas-tanah.pdf>, diakses tanggal 17 Februari 2014, hlm. 5

hamba-hamba-Nya. dan kesudahan yang baik adalah bagi orang-orang yang bertakwa”.

Surat Al-Anbiya ayat 105, berbunyi sebagai berikut:

﴿الصَّالِحُونَ عِبَادِي يَرِثُهَا الْأَرْضُ أَنَّ الدَّكَرَ بَعْدَ مِنَ الزُّبُورِ فِي كَتَبْنَا وَلَقَدْ﴾

Artinya: Dan sungguh telah Kami tulis didalam Zabur sesudah (kami tulis dalam) Lauh Mahfuzh, bahwasanya bumi ini dipusakai hamba-hambaKu yang saleh.

Berdasarkan kedua ayat tersebut, dapat diketahui bahwa kepemilikan bumi oleh Allah dan pengaturannya juga dilakukan oleh Allah. Sayyid Muhammad Husain Thabathaba'i mengemukakan bahwa campur tangan Allah dalam pemberian hak-hak atas tanah (bumi) tidak dapat dilepaskan dari peran Nabi Muhammad sebagai utusan-Nya. Nabi sebagai pelaksana hukum-hukum Allah memberikan legalitas bagi pemberian hak-hak tersebut. Sepeninggal Nabi Muhammad maka peran pelaksana hukum ini beralih kepada para penggantinya yaitu para imam yang ditunjuk langsung oleh Nabi Muhammad. Adanya campur tangan Allah dalam mengatur dan mengelola pertanahan dikarenakan bahwa tanah merupakan hajat hidup manusia yang sangat penting. Sejarah membuktikan, pertempuran dan penakhlukan berkobar dengan korban jiwa dan harta yang tidak sedikit, semata-mata karena bangsa-bangsa tersebut memperebutkan tanah dan wilayah kekuasaan. Hal tersebut logis, jika Allah sebagai raja manusia mengatur aspek pertanahan dengan hukum-Nya agar tercipta ketertiban dan kedamaian di bumi.⁶⁵

⁶⁵ Ibid

BAB III

**PENGUASAAN WARGA NEGARA ASING TERHADAP HAK ATAS
TANAH DI INDONESIA (STUDI KASUS PROVINSI BALI)**

A. Hasil Penelitian

1. Sejarah Provinsi Bali

Pada tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri dari 8 provinsi. Pembagian provinsi ini adalah hasil keputusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Salah satu di antara delapan provinsi tersebut adalah Provinsi Sunda Kecil dengan Ibukota Singaraja. Sunda Kecil ini terdiri dari 6 daerah kepulauan, yaitu Bali, Lombok, Sumbawa, Sumba, Flores, dan Timor. Berdasarkan Undang-undang Negara Indonesia Timur (NIT) No. 44/1950, tiap-tiap daerah mempunyai otonomi sendiri. Otonomi diperoleh dari penyerahan beberapa urusan rumah tangga swapraja oleh Pemerintah Swapraja kepada Pemerintah Daerah, sesuai dengan *zelfbestuurregelan* 1938.

Setelah pemilihan umum pertama di Indonesia pada tahun 1955, ketidakpuasan muncul di beberapa daerah. Untuk mengatasi masalah ini, dikeluarkan UU No. 1 tahun 1957 oleh Pemerintah Pusat, yaitu UU tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah yang berlaku untuk seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Dengan berlakunya undang-undang tersebut maka UU No. 44 tahun 1950 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Negara Indonesia Timur

dicabut. Undang-undang ini mengatur antara lain tentang pembentukan beberapa Daerah Tingkat I.

Pada tanggal 11 Agustus 1958, Presiden RI mengesahkan UU No. 64 tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Undang-undang ini diresmikan pada tanggal 14 Agustus 1958. Dengan demikian, secara resmi Daerah Tingkat I Bali lahir pada tanggal 14 Agustus 1958 dengan ibukota Singaraja. Selanjutnya dengan keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tanggal 23 Juni 1960 No. 52/2/36-B6 yang atas dasar Revolusi DPRD Tingkat I Bali, kedudukan ibukota Singaraja dipindahkan ke kota Denpasar.

2. Keadaan Geografis Bali

Bali terletak di antara Pulau Jawa dan Pulau Lombok, dengan ibukota Denpasar. Pulau bali bagian dari Kepulauan Sunda Kecil sepanjang 153 Km dan selebar 112 Km, sekitar 3,2 km dari Pulau Jawa. Provinsi Bali terdiri dari beberapa pulau yaitu Pulau Bali sebagai pulau terbesar, Pulau Nusa Penida, Pulau Nusa Ceningan, Pulau Nusa Lembongan, Pulau Serangan, serta Pulau Menjangan yang terletak di bagian barat Pulau Bali.

Provinsi Bali secara astronomis terletak pada posisi $08^{\circ}03'40''$ sampai dengan $08^{\circ}50'48''$ LS dan $114^{\circ}25'53''$ sampai dengan $115^{\circ}40'40''$ BT. Dikarenakan terletak pada garis astronomi tersebut, maka Provinsi Bali beriklim tropis. Adapun batas-batas wilayah dari provinsi Bali adalah sebagai berikut:

Batas Utara	: Laut Bali
Batas Selatan	: Samudera Indonesia
Batas Barat	: Selat Bali

Batas Timur : Selat Lombok

Luas wilayah provinsi Bali mencapai 5.636,66 km² atau 0,29 % dari luas kepulauan Indonesia. Provinsi ini terbagi menjadi delapan kabupaten dan satu kota meliputi: Kabupaten Jembrana, Tabanan, Badung, Gianyar, Klungkung, Bangli, Buleleng, Karangasem, dan Kota Denpasar. Berikut ini merupakan luas dari masing-masing kabupaten dan kota tersebut:⁶⁶

Tabel 2.1
Luas Wilayah Provinsi Bali

No	Kabupaten/Kota	Luas (km ²)	Presentase
1	Kabupaten Jembrana	841,80	14,93
2	Kabupaten Tabanan	839,33	14,89
3	Kabupaten Badung	418,52	7,42
4	Kabupaten Gianyar	368,00	6,53
5	Kabupaten Klungkung	315,00	5,59
6	Kabupaten Bangli	520,81	9,24
7	Kabupaten Buleleng	1.365,88	24,23
8	Kabupaten Karangasem	839,54	14,89
9	Kota Denpasar	127,78	2,27
	Total	5.636,66	100

Berdasarkan tabel di atas maka dapat diketahui bahwa Kabupaten Buleleng merupakan kabupaten dengan wilayah terluas di provinsi Bali, yaitu dengan 1.365,88 km² atau setara dengan 24,23%. Kabupaten Jembrana merupakan kabupaten terluas kedua setelah kabupaten Buleleng, dengan luas 841,80 km² atau 14,93%. Selanjutnya diikuti oleh Kabupaten Karangasem dan Kabupaten Tabanan, dengan masing-masing yaitu 839,54 km² dan 839,33 km². Sedangkan Kota Denpasar merupakan kota yang tersempit yakni dengan luas 127,78 km² atau setara dengan 2,27 % dari total wilayah Provinsi Bali.

⁶⁶ Bali dalam Angka 2013, hlm. 89

3. Penduduk

Penduduk merupakan aset pembangunan jika diberdayakan secara optimal. Namun, penduduk juga bisa menjadibeban pembangunan jika pemberdayaannya tidak dibarengi dengan kualitas penduduk yang memadai pada wilayah bersangkutan. Berikut ini merupakan data penduduk menurut BPS Provinsi Bali.⁶⁷

Tabel 2.2
Jumlah Penduduk Provinsi Bali

No	Kabupaten/Kota	Penduduk		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1	Jembrana	137.469	137.772	275.148
2	Tabanan	220.002	221.898	441.900
3	Badung	210.786	209.289	420.075
4	Gianyar	230.389	227.793	458.182
5	Klungkung	94.008	96.859	190.867
6	Bangli	108.143	108.661	216.804
7	Karangasem	229.206	227.998	457.204
8	Buleleng	346.283	347.342	693.625
9	Kota Denpasar	273.880	258.980	532.860
	Total	1.850.073	1.836.592	3.686.665

Selain, penduduk asli yang berkewarganegaraan Indonesia penduduk Provinsi Bali juga terdiri dari WNA. Berikut ini merupakan persebaran WNA yang bertempat tinggal di Bali:⁶⁸

Tabel 2.3
Jumlah Penduduk WNI dan WNA menurut Jenis Kelamin

No	Kabupaten/Kota	WNI		WNA		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	Laki-Laki	Perempuan	
1	Jembrana	137.370	137.770	6	2	275.148
2	Tabanan	219.985	221.889	17	9	441.900
3	Badung	230.352	209.250	41	39	458.182
4	Gianyar	230.352	227.750	37	43	458.182
5	Klungkung	94.005	96.859	3	0	190.867
6	Bangli	108.143	108.661	0	0	216.804

⁶⁷ Ibid., hlm. 163

⁶⁸ Ibid., hlm. 165

7	Karangasem	229.206	227.998	0	0	457.204
8	Buleleng	346.237	347.302	46	40	693.625
9	Denpasar	273.679	258.845	201	135	532.860
	Total	1.849.722	1.836.324	351	268	3.686.665

Berdasarkan tabel di atas, maka dapat diketahui bahwa terdapat 619 WNA, yang terdiri dari 351 laki-laki dan 268 perempuan. Penduduk WNA tersebut paling banyak terdapat di Kota Denpasar dengan 201 WNA laki-laki dan 135 WNA perempuan. Kabupaten Buleleng merupakan tempat kedua paling banyak dihuni oleh WNA, yaitu dengan 46 WNA laki-laki dan 40 WNA perempuan. Setelah Kabupaten Buleleng, maka Kabupaten Gianyar dan Badung merupakan tempat ketiga yang paling banyak dihuni WNA, yaitu dengan jumlah 80 WNA.

4. Struktur Pemerintahan

Provinsi Bali juga memiliki struktur pemerintahan yang sama dengan wilayah lain di Indonesia, yaitu mulai dari Gubernur hingga Camat. Secara administratif, pemerintahan hampir sama dengan provinsi lain. Tetapi mulai dari kepala desa hingga struktur terbawah, sedikit berbeda dengan daerah lain. Jika dalam struktur pemerintahan resmi, strukturnya adalah kepala daerah/lurah, kepala dusun/kepala lingkungan, ketua RW, dan kemudian Ketua RT; di Bali sedikit berbeda. Struktur administratifnya adalah kepala desa/lurah, kepala dusun/kepala lingkungan, dan yang terbawah adalah Kelian Banjar. Banjar mirip dengan kampung yang terdiri dari 50-200 Kepala Keluarga, keanggotaannya biasanya bersifat turun temurun.

Pada struktur pemerintahan adat, di setiap desa dipimpin oleh Bandesa Adat atau Kelian Desa yang berkedudukan hampir setara dengan kepala desa/lurah,

hanya saja Bendesa Adat adalah pemimpin adat yang bertugas untuk menjalankan awig-awig atau undang-undang adat di desa yang bersangkutan. Di bawah Bandesa Adat terdapat Kelian Adat atau Kelian Banjar. Di beberapa banjar di Bali, jabatan antara Kelian Banjar dan Kelian Adat biasanya dirangkap oleh satu orang, namun ada juga yang membedakannya. Dalam satu desa administratif bisa terdapat beberapa desa adat. Desa adat tersebut sudah ada sejak zaman kerajaan, setelah berakhirnya era kerajaan, maka pemerintah membentuk desa administratif.

Berikut ini merupakan data struktur pemerintahan di Provinsi Bali.⁶⁹

Tabel 2.4
Jumlah Kabupaten, Kecamatan, Desa, dan Satuan Lingkungan
Setempat di Provinsi Bali

No	Kabupaten/Kota	Ibukota Kabupaten	Jumlah Kecamatan	Jumlah Desa	Jumlah Satuan Lingkungan Setempat
1	Jembrana	Negara	5	51	248
2	Tabanan	Tabanan	10	133	797
3	Badung	Mangupura	6	62	538
4	Gianyar	Gianyar	7	70	547
5	Klungkung	Semarapura	4	59	244
6	Bangli	Bangli	4	72	328
7	Karangasem	Amlapura	8	78	581
8	Buleleng	Singaraja	9	148	609
9	Kota Denpasar	Denpasar	4	43	405
		Total	57	716	4.297

Berdasarkan tabel di atas maka dapat diketahui bahwa di Provinsi Bali terdapat 57 kecamatan, 716 desa, dan 4.297 satuan lingkungan setempat. Kabupaten Tabanan memiliki jumlah kecamatan terbanyak yaitu 10 kecamatan, diikuti oleh Kabupaten Buleleng dengan 9 kecamatan. Sedangkan Kota Denpasar,

⁶⁹ Ibid., hlm. 131

Kabupaten Klungkung, dan Kabupaten Bangli hanya terbagi menjadi 4 kecamatan saja.

5. Penerbitan Sertifikat Tanah

Sertifikat tanah merupakan hal yang penting. Berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 pada Pasal 32 disebutkan bahwa:

- Pasal 32 (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam Surat Ukur dan Buku Tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikatd baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Sertifikat memiliki peran yang sangat penting. Sertifikat mempunyai kekuatan pembuktian tidak hanya berlaku eksternal atau terhadap pihak luar, tetapi juga mempunyai daya kekuatan internal. Kekuatan internal yang dimiliki oleh sertifikat bagi pemiliknya adalah memberikan rasa aman bagi pemegang atau pemilik, dan ahli warisnya di kemudian hari tidak mengalami kesulitan dalam arti tidak bersusah payah untuk mengurus sertifiakt tersebut, paling tidak, ahli warisnya harus menjaga keamanan serta menghindari kerusakannya.⁷⁰

⁷⁰ Beni Bosu, "Perkembangan Terbaru Sertifikat Tanah (Tanah, Tanggungan, dan Condominium), Mediatama Saptakarya, Jakarta, 1997, h. 5

Sertifikat atas tanah menjadi dambaan dari setiap pemegang hak atas tanah. Rasanya masih adanya yang kurang ketika pemilikan atau penguasaan hak atas tanah tidak disertai bukti sah kepemilikan berupa sertifikat. Hal tersebut benar dan sudah selayaknya setiap orang mengusahakan agar memperoleh sertifikat karena UU No. 5 tahun 1960 menjamin hal tersebut bahwa hak dari setiap pemegang hak atas tanah untuk memperoleh sertifikat. Dalam kaitannya, penerbitan sertifikat yang dilakukan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi Bali dikelompokkan menjadi hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai.

Berdasarkan UU No. 5 tahun 1960 dinyatakan bahwa hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6, bahwa semua hak tanah mempunyai fungsi sosial. Sifat-sifat hak milik yang membedakannya dengan hak lainnya adalah hak yang 'terkuat dan terpenuh', yang berarti untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dipunyai orang, hak milik lah yang paling kuat dan terpenuh.

Hak guna bangunan dalam UU No. 5 tahun 1960, diatur dalam Pasal 35, yang menyatakan bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Hak guna usaha diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5 tahun 1960, yang menyatakan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.

Sedangkan Hak pakai diatur dalam Pasal 41 UU No. 5 tahun 1960, yang menyatakan 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 dalam undang-undang ini. Hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, dan dengan cuma-cuma, dengan pembayaran, atau pemberian jasa berupa apapun.

Berikut ini merupakan data penerbitan sertifikat hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, maupun hak pakai.⁷¹

⁷¹ Bali dalam Angka 2013, hlm. 136

Tabel 2.5
Penerbitan Sertifikat di Kantor BPN Provinsi Bali

No	Kabupaten/Kota	Hak Milik	Hak Guna Bangunan	Hak Guna Usaha	Hak Pakai
1	Jembrana	7.445	0	0	0
2	Tabanan	15.511	84	0	29
3	Badung	35.584	2.012	0	160
4	Gianyar	12.117	351	0	22
5	Klungkung	4.886	1	0	0
6	Bangli	2.759	18	0	1
7	Karangasem	9.932	7	0	0
8	Buleleng	25.042	358	1	33
9	Denpasar	17.862	85	0	36
	Total	131.138	2.916	1	281

Sumber: Bali dalam Angka, 2010

Berdasarkan tabel di atas, maka dapat diketahui bahwa Kantor BPN Provinsi Bali dalam satu tahun telah menerbitkan 131.138 sertifikat hak milik, 2.916 sertifikat hak guna bangunan, 1 sertifikat hak guna usaha, dan 281 sertifikat hak pakai. Kabupaten Badung menduduki urutan pertama dalam banyaknya penerbitan sertifikat hak milik yaitu sebanyak 35.584 sertifikat. Kabupaten Badung juga merupakan kabupaten terbanyak yang menerbitkan sertifikat hak guna bangunan, yaitu dengan 2.012 sertifikat. Kabupaten Buleleng saja yang tercatat menerbitkan 1 sertifikat hak guna usaha. Sedangkan pada penerbitan sertifikat hak pakai Kabupaten Badung juga merupakan kabupaten yang paling banyak menerbitkannya, yaitu dengan 160 sertifikat.

B. Pembahasan

1. Pendaftaran Tanah

Tanah, bagi masyarakat Indonesia merupakan harta kekayaan yang memiliki nilai jual yang tinggi. Hal ini dikarenakan fungsi tanah sebagai sarana

sumber kehidupan masyarakat, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan hingga akhir hayat. Pembangunan di segala bidang sedang terus dilakukan oleh bangsa Indonesia, dengan demikian fungsi tanahpun mengalami perkembangan sehingga kebutuhan masyarakat akan tanah juga mengalami perkembangan. Jumlah tanah yang tetap dan kebutuhan akan tanah yang terus mengalami peningkatan mengakibatkan ketidakseimbangan antara persediaan tanah dengan kebutuhan tanah. Hal tersebut mengakibatkan timbulnya berbagai macam permasalahan seputar pertanahan.⁷²

Kebutuhan akan tanah sekarang ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan kebutuhan lainnya yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk petani, tetapi juga dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa. Pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan hukum atas tanah tersebut, maka diperlukan pendaftaran tanah.⁷³

Pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti *record* pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan

⁷² Supriyadi, "Aspek Hukum Tanah Aspek Daerah", Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010, h. 1

⁷³ Florianus SP Sangsun. Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah. Jakarta: Visimedia. 2009, hlm. 1-2

sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman yang berkesinambungan dari hak atas tanah.⁷⁴

Pengertian pendaftaran tanah menurut Budi Harsono adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti pemeliharannya.⁷⁵

Pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemegang hak dan dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak atas tanah dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan peralihan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah.⁷⁶

pendaftaran tanah (kadaster) adalah pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan, yang seksama dari bidang-bidang itu.⁷⁷

Berdasarkan PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka (1), dinyatakan bahwa:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai

⁷⁴ A.P. Parlindungan, "Pendaftaran Tanah di Indonesia", Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 18-19

⁷⁵ Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan. 2005, hlm. 72

⁷⁶ Bachtiar Effendy .Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya. Bandung : Alumni. 1993, hlm. 15

⁷⁷ Ali Acmad Chomzah. Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid I. Jakarta: Prestasi Pustakaraya. 2004, hlm. 1

bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Tujuan dari pendaftaran tanah menurut PP No. 24 tahun 1997 adalah sebagai berikut:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Bab IV pada PP No. 24 tahun 1997 diatur tentang pendaftaran tanah untuk pertama kali. Layanan pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan peraturan pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh menteri. Pendaftaran secara sporadik dilakukan dalam hal suatu desa/keurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis.

Pendaftaran tanah secara sporadik ini dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

b. Pengumpulan data dan pengolahan data fisik

Kegiatan pengukuran dan pemetaan dilakukan untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik. Kegiatan pengukuran dan pemetaan meliputi: Pembuatan peta dasar pendaftaran; Penetapan batas bidang-bidang tanah; Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; Pembuatan daftar tanah; dan Pembuatan surat ukur.

c. Pembuktian hak dan pembukuannya

Keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah baru dibuktikan dengan dua cara. Pertama penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku jika pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Kedua, asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan jika mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.

Apabila akta PPAT, dokumen-dokumen, data-data yang bersangkutan lengkap, dan benar serta tidak disengketakan, maka diterbitkan Surat Tanda Bukti Hak berupa sertifikat. Penerbitan sertifikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya, serta sebagai

alat bukti yang mempunyai kekuatan hukum yang berlaku terhadap pihak ketiga.⁷⁸

Keperluan pendaftaran hak pada hak atas tanah lama (yang berasal dari konversi hak-hak lama) dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut. Alat bukti tersebut dapat berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi, dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

d. Pembukuan hak

Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, dan hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar.

e. Penerbitan sertifikat

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku

⁷⁸ Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta : Sinar Grafika. 2007, hlm. 142

tanah. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukkan tertulis pada pemegang hak bersama yang lain.

f. Penyajian data fisik dan data yuridis

Kantor pertanahan dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama. Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, dan buku tanah.

g. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Berbagai dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di kantor pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.

2. Penguasaan Tanah oleh WNA

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.⁷⁹

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 kepemilikan tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat.⁸⁰

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

⁷⁹ PP No. 40 tahun 1996, bagian penjelasan

⁸⁰ Ibid

berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁸¹

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 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.⁸²

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.⁸³

⁸¹ Hasan Wargakusuma, "Hukum Agraria I", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 6

⁸² Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya", Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 24 (selanjutnya disebut dengan Boedi Harsono buku I)

⁸³ Sudikno Mertokusumo, "Hukum dan Politik Agraria", Universitas Terbuka-Karunika, Jakarta, 1988, hlm. 45

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.⁸⁴

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.⁸⁵ Hak milik atas tanah mempunyai sifat dan ciri-ciri seperti hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas

⁸⁴ Soedharyo Soimin, "Status Hak dan Pembebasan Tanah", Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 97

⁸⁵ Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia", Taruna Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 286

tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.⁸⁶

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.⁸⁷

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,

⁸⁶ Boedi Harsono, "Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)", Djambatan, Jakarta, 2006, hlm. 12

⁸⁷ Urip Santoso, "Hukum Agraria & Hak-Hak atas Tanah". Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 90

penggunaan dan pemanfaatan saja tanpa adanya kepastian dan keadilan tidak dapat memberikan kemakmuran.⁸⁸

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 menindahkan hak, sedangkan bagi pihak yang memperoleh hak harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.⁸⁹

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.⁹⁰

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

⁸⁸ Soedjarwo Soemihardjo, "Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria", Cerdas Pustaka, Jakarta, 2009, hlm. 125

⁸⁹ Urip Santoso, "Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah", Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 301

⁹⁰ Putra, dkk., "Kepemilikan Hak Pakai atas Tanah bagi Warga Negara Asing di Kabupaten Badung Provinsi Bali". Jurnal Kertha Semaya, Vol. 1, No. 2, 2013, hlm. 4

kepada Kepala Kantor Pertanahan 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 mendaftarkan perubahan hak tersebut terlebih dahulu dan kemudian mendaftarkan 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.⁹¹

3. 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 mengolah 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

⁹¹ Ibid

perjanjian dengan pemilik tanah. Menurut UUPA, perjanjian tersebut haruslah bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.⁹²

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.⁹³

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 1972.⁹⁴

Hak pakai hanya dapat diberikan kepada yang beridam di wilayah Republik Indonesia, sehingga siapa saja dapat memiliki hak pakai. Diperkenankannya hak pakai untuk diberikan kepada setiap orang yang berdiam di wilayah Republik Indonesia disebabkan hak yang dimiliki sangat terbatas, yaitu

⁹² Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, "Hak-Hak atas Tanah", Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 246

⁹³ Ida Bagus Wiyasa Putra, dkk., "Hukum Bisnis Pariwisata". Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm. 92

⁹⁴ Maria S.W. Sumardjono, "Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi", Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 116 (selanjutnya disebut Maria S.W. Sumardjono buku III)

hanya sebatas memakai.⁹⁵ 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 lain.⁹⁶

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 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

⁹⁵ Jimmy Joses Sembiring, "Panduan Mengurus Sertifikat Tanah", Visimedia, Jakarta, 2010, hlm. 72

⁹⁶ Maria S.W. Sumardjono buku III, *op. cit.*, hlm. 117

- 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.
 - 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.⁹⁷ 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.

4. 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

⁹⁷ Jimmy Joses Sembiring, *op. cit.*, hlm. 75

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 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 kewarganegaraannya 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 Wijaya⁹⁸ mengemukakan bahwa peralihan, penggunaan, dan/atau penguasaan hak milik kepada orang lain (WNA) menggambarkan adanya hubungan hukum yang timbul. Hubungan hukum yang

⁹⁸ Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, "Seri Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian", Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm. 1

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.⁹⁹ Perikatan juga dapat diartikan sebagai hal yang mengikat orang satu terhadap orang lain. Perikatan dirumuskan sebagai hubungan hukum yang terjadi antara orang yang satu dengan orang lainnya karen perbuatan, peristiwa, atau keadaan.¹⁰⁰

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.¹⁰¹

⁹⁹ R. Subekti, "Hukum Perjanjian", Intermasa, Bandung, 2002, hlm. 4

¹⁰⁰ Sri Soedewi Machun Sofwan, "Hukum Perjanjian Perhutangan", Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004, hlm. 21

¹⁰¹ Maria S.W. Sumardjono buku III, *op. cit.*, hlm. 163

Terdapat beberapa bentuk perjanjian yang dibuat oleh Notaris/PPAT bagi WNA dalam peralihan hak milik atas tanah, yaitu:¹⁰²

- 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 kuasa

¹⁰² Maria S.W. Sumardjono buku II, *op. cit.*, hlm. 16

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

Black's Law Dictionary mengartikan *nominee* sebagai berikut:¹⁰³

- 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.*

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,

¹⁰³ Bryan A. Garner, “Black's Law Dictionary”, Thomson West, USA, 2004, hlm. 1076

tetapi kasusnya itu WNI dibebani dengan ikatan perjanjian hutang kepada WNA”.

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.¹⁰⁴

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:

¹⁰⁴ Purwahid Patrik, “Dasar-Dasar Hukum Perikatan”, Mandar Maju, Semarang, 1994, hlm. 58

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 pengawasan hal-hal mengenai tanah, tetapi BPN hanya diberikan tugas dalam bentuk administrasi dalam artian kepengurusan 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.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Winahyu Erwiningsih. “Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945”. Jurnal Hukum. Vol. 16, Edisi Khusus, 2009, hlm. 128

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa:

- a. Status kepemilikan WNA terhadap tanah di Provinsi Bali adalah sebatas hak pakai seperti dalam ketentuan UUPA dan PP No. 40 tahun 1996 mengenai hak pakai tidak diberikan hak milik.
- b. Proses pemberian atas tanah bagi WNA di Provinsi Bali 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.

- c. 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.

B. Saran

Saran yang diajukan oleh peneliti adalah:

- a. Kepada pihak yang berwenang, untuk membuat peraturan untuk pengawasan tanah di lapangan, sehingga dapat meminimalisir terjadinya penyalahgunaan hak milik atas tanah.
- b. Usulan untuk penelitian selanjutnya, diharapkan dapat memperluas kajian tentang pertanahan, tidak sebatas pada hak milik atau hak pakai saja.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- A.P Parlindungan. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Jaya, 2008.
- A.P. Parlindungan. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Mandar Maju: Bandung, 1999.
- Achmad Rubaie. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia, 2007.
- Agustinus Edy Kristianto. *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaian Masalah Hukum*. Jakarta: YLBHI, 2007.
- Ali Acmad Chomzah. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid I*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2004.
- Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Arie Sukanti Hutagalung et.al. *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012.
- Bali dalam Angka 2013.
- Bachtiar Effendy. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni, 1993.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2005.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*. Djambatan: Jakarta, 2006.
- Bryan A. Garner. *Black's Law Dictionary*. Thomson West: USA, 2004.
- David Waterfield. *The Real Estate Law Review*. London: Law Business Research Ltd, 2012.
- Eko Yulian Isnur. *Tata Cara Mengurus Surat-surat Rumah dan Tanah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009.

- Florianus SP Sangsun. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia, 2009.
- G. Kartasaputra. *Hukum Tanah Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1991.
- Hasan Wargakusuma. *Hukum Agraria I*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1992.
- Hutagalung, et. al. *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012.
- Ida Bagus Wiyasa Putra, dkk. *Hukum Bisnis Pariwisata*. Refika Aditama: Bandung, 2003.
- Irma Devita Purnamasari. *Panduan Lengkap Hukum Praktis Populer: Kiat-Kiat Cerdas, Mudah, dan Bijak Mengatasi Masalah Hukum Pertanahan*. Bandung: Kaifa, 2010
- Jimmy Joses Sembiring. *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*. Visimedia: Jakarta, 2010.
- Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Raja Grafindo: Jakarta, 2003.
- Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja. *Hak-Hak atas Tanah*. Kencana: Jakarta, 2008.
- Kian Goenawan. *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah & Properti*. Penerbit Best Publisher: Yogyakarta, 2009.
- Kusbianto. *Konflik di Perkebunan*. USU Press: Medan, 2010.
- Lexy J. Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002.
- Maria S.W. Sumardjono. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Buku Kompas, 2008.
- Maria S.W. Sumardjono. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Jakarta: Buku Kompas, 2008.
- Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas, Jakarta, 2006.

- Oei Istijanto. *Aplikasi Praktis Riset Pemasaran*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Purwahid Patrik. *Dasar-Dasar Hukum Perikatan*. Mandar Maju: Semarang, 1994.
- R. Subekti. *Hukum Perjanjian*. Intermasa: Bandung, 2002.
- S. Chandra. *Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah (Persyaratan Permohonan Di Kantor Pertanahan)*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana, 2005.
- Soedharyo Soimin. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*. Sinar Grafika: Jakarta, 2004.
- Soedjarwo Soemihardjo. *Mengkritisi Undang-Undang Pokok Agraria*. Cerdas Pustaka: Jakarta, 2009.
- Sudikno Mertokusumo. *Hukum dan Politik Agraria*. Universitas Terbuka-Karunika, Jakarta: 1988.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Sri Soedewi Machun Sofwan. *Hukum Perjanjian Perhutangan*. Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta, 2004.
- Urip Santoso. *Hukum Agraria & Hak-Hak atas Tanah*. Kencana: Jakarta, 2005.
- Urip Santoso. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Kencana: Jakarta, 2010.
- Supriyadi. *Aspek Hukum Tanah Aspek Daerah*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010.
- Winahyu Erwiningsih. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cetakan 1. Yogyakarta: Penerbit Total Media, 2009.
- Y.W. Wartaya Winangun. *Tanah Sumber Nilai Hidup*. Yogyakarta: Kanisius, 2008.

Jurnal

- Andi Suriangka. *Pendaftaran 201, Hak Pakai Atas Tanah*. Jurnal ar-risalah Vol. 13. No. 1
- Agus Setyadi Hadisusilo. *Perbandingan Hukum Perolehan Hak Atas Tanah untuk Orang Asing di Indonesia Khususnya di Pulau Batam dengan Orang Asing di Negara Malaysia*. Tesis. Universitas Diponegoro. Semarang, 2009.
- Chip Fay dan Martua Sirait. *Kerangka Hukum Negara dalam Mengatur Agraria dan Kehutanan Indonesia: Mempertanyakan Sistem Ganda Kewenangan atas Penguasaan Tanah*. Paper disampaikan dalam The International Conference on Land Tenure, Jakarta, 11-13 Oktober 2004.
- Dewi Inalya Junita Sitorus. *Perjanjian Penguasaan Hak Atas Tanah oleh Indonesian Nominee kepada Warga Negara Asing*. Tesis. Universitas Sumatera Utara. Medan, 2009.
- Gusliana G.B. *Pola Perlindungan Hutan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Melayu Riau di Provinsi Riau*. Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 2, No. 1. Halaman 112-133, 2011.
- Lovelly Dwina Dahren. *Analisis Yuridis terhadap Hak-Hak atas Tanah yang Berada di atas Hak Pengelolaan Pelabuhan*. Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 3, No. 1. Halaman 1-29, 2012.
- Luh Devy Larasati. *Penguasaan Tanah Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) oleh Warga Negara Asing*. Jurnal Kertha Semaya. Vol. 1, No. 10. Halaman 1-4, 2013.
- M. Arsyad Kusasy. 2003. *Konsep Pembatasan Hak Milik (Tahdid al Milkiyyah) dan Pengambilalihan Hak Milik atas Tanah (at-Ta'mim) menurut Syariat Islam*. Jurnal Al Mawarid. Edisi IX, halaman 70-79.
- M. Sularno. 2003. *Konsep Kepemilikan dalam Islam (Kajian dari Aspek Filosofis dan Potensi Pengembangan Ekonomi Islami)*. Jurnal Al Mawarid. Edisi IX, halaman 80-87.
- Moh. Faishol Hasanuddin. 2011. *Hak Milik atas Tanah (Sudut Pandang Hukum Islam dan Undang-undang Pokok Agraria)*. Artikel. <http://www.pta-ambon.go.id/Data-PTAAMBON/Data%20Lain-lain/Artikel-hak-milik-atas-tanah.pdf>. diakses tanggal 17 Februari 2014.

- Petrus Danang Agus Wiseno. *Pemberian Hak Atas Tanah bagi WNA di Otorita Batam (Suatu Kajian terhadap Pemberian Hak Atas Tanah bagi WNA Perorangan di Kota Batam-Riau)*. Tesis. Universitas Diponegoro. Semarang, 2002.
- Putra, dkk., 2013. *Kepemilikan Hak Pakai atas Tanah bagi Warga Negara Asing di Kabupaten Badung Provinsi Bali*. Jurnal Kertha Semaya, Vol. 1, No. 2, Halaman 1-5.
- Ridwan. 2013. *Hak Milik atas Tanah dalam Perspektif Islam dan Hukum Pertanahan Indonesia*. Jurnal Al-Manahij. Vol. 7, No. 2, Halaman 1-14.
- S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell. 1999. *Land Ownership and Foreigners: Analysis of Regulatory Approaches to The Acquisition and Use of land By Foreigners*. FAO Legal Papers Online, Vol. 6.
- Sudirman Mechsas. *Status Kepemilikan Tanah pada Kawasan Pantai di Pesisir Kota Bandar Lampung*, Jurnal Fiat Justisia, Vol. 5, No. 2, Halaman 203-209, 2011.
- Supardy Marbun. *Persoalan Areal Perkebunan pada Kawasan Kehutanan*. Jurnal Hukum. Vol. 1, No. 1. Halaman 82-88, 2005.
- Syahyuti. *Nilai-Nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah menurut Hukum Adat di Indonesia*. Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol. 24, No. 1. Halaman 14-27, 2006.
- Urip Santoso. *Kewenangan Pemerintah Daerah terhadap Hak Penguasaan Atas Tanah*. Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 12, No. 1. Halaman 186-196, 2012.
- Winahyu Erwiningsih. 2009. *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*. Jurnal Hukum. Vol. 16, Edisi Khusus, Halaman 118-136.
- Yusdani. 2003. *Sumber Hak Milik dalam Perspektif Hukum Islam*. Jurnal Al Mawarid. Edisi IX, halaman 58-69.
- Zainab. 2010. *Kedudukan Tanah Terlantar dalam Hukum Islam*. Jurnal Ilmiah Abdi Ilmu. Vol. 3, No. 1, Halaman 286-290.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Surat Kabar dan Pemberitaan

Balipost. *Penguasaan Tanah di Bali oleh Orang Asing*, dalam <http://www.balipost.co.id/BALIPOSTCETAK/2006/12/23/b6.htm>, akses tanggal 16 Oktober 2013.

Balipost. *Tergiur Materi, Tanah Bali Dikuasai Orang Asing*, dalam <http://www.balipost.co.id/balipostcetak/2006/12/26/b1.htm>, akses tanggal 16 Oktober 2013.

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 2013.

Harian Andalas. *Pemerintah SBY Dinilai Abaikan UUD 1945 dan UUPA*, <http://harianandalas.com/Ragam/Pemerintah-SBY-Dinilai-Abaikan-UUD-45-dan-UUPA>, akses 14 Oktober 2013.

Muslimin Beta. 2009. *Hukum Pengadaan Tanah Berspektif Islam*. <http://www.kabarindonesia.com>, diakses tanggal 18 Februari 2014.

Okezone. *Warga Asing Kuasai Tanah dengan 'Kawin Siri'*, <http://news.okezone.com/read/2013/09/29/339/873548/warga-asing-kuasai-tanah-dengan-kawin-siri>, akses 16 Oktober 2013.

Suara Kebangkitan. 2011. *Hukum Pertanahan dalam Islam*. <http://www.mykhalifah.com>, diakses tanggal 17 Februari 2014.

Sunari Dewata. *Tanah Bali Dikuasai Asing*, dalam <http://sunaridewata.com/tanah-bali-dikuasai-asing/>, akses tanggal 16 Oktober 2013.

Wikipedia. *Kepemilikan*, dalam <http://id.wikipedia.org/wiki/Kepemilikan> diakses tanggal 04 Februari 2014.