

PENGUASAAN TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DENGAN PERJANJIAN PINJAM NAMA (*NOMINEE*) DI WILAYAH INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960

Mangiliwati Winardi
email: mangiliwatiwinardi12@gmail.com
Mahasiswa S2 Program MKN FH UNS
Adi Sulistyono
Email: adi_suno@yahoo.co.id
Dosen Fakultas Hukum
Universitas Sebelas Maret Surakarta

Abstract

This research aims to determine the form of land property in Indonesia by foreign citizens carried out by the agreement to borrow the name (nominee) that bind to foreign citizens as a party that controls the land and of the Citizen Indonesia as Party borrowed the name for the property legally. To achieve the goal of writing the law in this paper will use the normative legal writing method using primary legal materials and secondary materials to be analyzed with the legal interpretation of the regulations. According to Law No. 5 of 1960, there are restrictions on ownership and control of land rights for foreigners in Indonesia against certain types of rights to land one of them is Ownership. Land ownership by foreigners is prohibited under the provisions of Article 9 of the Basic Agrarian Law which establishes only Indonesian citizens who may have Ownership. In addition, the provisions of Article 26 paragraph (2) of the Basic Agrarian Law also prohibits the transfer of title for the land of Indonesian citizens to foreigners, either directly or indirectly.

Keywords: Land Tenure Rights, The Agreement To Borrow The Name, Legal Consequences.

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui bentuk penguasaan hak atas tanah di Indonesia oleh Warga Negara Asing yang dilakukan dengan perjanjian pinjam nama (*nominee*) yang mengikat Warga Negara Asing sebagai pihak yang menguasai tanah dan Warga Negara Indonesia selaku Pihak Yang dipinjam nama untuk kepemilikan secara yuridis. Untuk mencapai tujuan penulisan hukum tersebut maka dalam penulisan ini akan menggunakan metode penulisan hukum normatif dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan sekunder untuk dianalisis dengan penafsiran hukum terhadap peraturan-peraturan yang terkait. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, ada pembatasan atas kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing di Indonesia terhadap jenis-jenis hak tertentu atas tanah salah satunya adalah Hak Milik. Kepemilikan tanah hak milik oleh warga negara asing adalah dilarang berdasarkan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Pokok Agraria yang menetapkan hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah. Selain itu, ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria juga melarang pemindahan hak milik atas tanah dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kata Kunci: Hak Penguasaan Atas Tanah, Perjanjian Nominee, Akibat Hukum

A. Pendahuluan

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup

dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata. Sehubungan dengan adanya suatu penyediaan, peruntukkan, penguasaan,

penggunaan dan pemeliharaannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak (Boedi Harsono, 2007: 3). Menurut Maria S.W. Sumardjono, karena sifatnya yang langka dan terbatas, serta merupakan kebutuhan dasar setiap manusia inilah maka pada hakekatnya masalah tanah merupakan masalah yang sangat menyentuh keadilan (Maria S.W. Sumardjono, 2005: 19).

Dewasa ini sengketa-sengketa tanah yang terjadi lebih kepada tanah yang digunakan untuk proyek pembangunan seperti *real estate*, pariwisata, pertambangan, pembangunan jalan, bendungan, kawasan industri, serta lapangan golf. Demikian pula kebanyakan dari sengketa tanah itu berkaitan dengan pertentangan hak dan kepentingan antara penduduk lokal dengan kekuatan-kekuatan luar yang berusaha keras mencari keuntungan komersial dari proyek-proyek tersebut. Dalam banyak kasus, kepentingan penduduk asli atau penggarap tanah sering dikorbankan atas nama kepentingan umum demi pembangunan, karena kurangnya atau lemahnya pengakuan hukum terhadap tanah tersebut. Kerentanan terhadap pengakuan pemilikan tanah penduduk asli maupun penggarap tanah telah terjadi sejak periode kolonial Belanda, sehingga maraknya sengketa tanah saat ini memiliki akar sejarah yang panjang. Seiring dengan adanya arus globalisasi yang semakin meluas, banyak negara-negara berkembang membuka kesempatan sebesar-besarnya kepada para investor asing dalam rangka mempercepat pembangunan ekonomi di negaranya. Hal ini memberikan peluang bagi mereka yang ingin mengembangkan usahanya di Indonesia (Kano Hiroyoshi, 1997: 31).

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Untuk melaksanakan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Dalam dictum ke V UUPA yang merupakan pembaharuan hukum agraria bertujuan untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, kedamaian

dan kemerdekaan dalam masyarakat dari segi hukum Indonesia yang berdaulat sempurna. UUPA secara tegas menetapkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah di Indonesia. Dalam penjelasan Pasal 9 UUPA diuraikan bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. UUPA melarang hak milik kepada orang asing sebagai mana ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pelanggaran terhadap Pasal ini mengandung sanksi batal demi hukum (Notonagoro, 1984: 5).

Sekalipun UUPA melarang orang asing mempunyai hak milik atas tanah, namun menurut A.P. Parlindungan, UUPA tidak menutup sama sekali kesempatan warga negara asing dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia. Warga Negara Asing dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, tetapi hanya terbatas, yakni hanya boleh dengan status hak pakai, tidak boleh hak jenis lain. Sehingga dari prinsip nasionalitas ini, semakin jelas kepentingan Warga Negara Indonesia di atas segala-galanya baik dari segi ekonomi, sosial, politis dan dari sudut hankamnas (A.P. Parlindungan. 1993: 81).

Berdasarkan pemaparan di atas, maka penulisan ini hendak dikaji Hal-hal atau perbuatan apa saja yang menjadi dasar-dasar penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing di Indonesia? dan Apa akibat hukum Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing (WNA) dengan akta perjanjian *Nominee*?

B. Pengertian dan Dasar Hukum Hak Milik Atas Tanah

Dalam tatanan hukum pertanahan nasional, hubungan hukum antara orang baik Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing serta perbuatan hukumnya terkait dengan tanah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu prinsip yang dianut oleh UUPA adalah prinsip nasionalitas. Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah sebagai bagian dari bumi sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV. Hubungan yang dimaksud adalah wujud Hak Milik (HM). Hak Milik pada dasarnya diperuntukan khusus bagi Warga Negara Indonesia saja yang berkewarganegaraan tunggal. Baik untuk tanah yang

dusahakan, maupun untuk keperluan membangun sesuatu di atasnya. Salah satu ciri Hak Milik adalah bahwa hak tersebut dapat menjadi induk hak atas tanah yang lain, misalnya Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (Boedi Harsono, 2007: 286).

Adanya berbagai macam hak atas tanah diatur dalam UUPA yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2), Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 53. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa atas dasar menguasai dari Negara maka ditentukan adanya berbagai Hak Atas Tanah. Pasal 4 ayat (1) UUPA berbunyi, “Atas hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum” (Ni Made Iripiana Prahandari, 2014: 50).

Hak-hak atas tanah tersebut kemudian memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sebagaimana ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA. Hak Atas Tanah dijelaskan sebagai hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya (Ni Made Iripiana Prahandari, 2014: 50-52). Kata “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya: rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Kata mengambil “manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan (Urip Santoso, 2010: 49).

Menurut Sudikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu: 1. Wewenang Umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut dalam batas-batas menurut UUPA dan Peraturan yang lebih tinggi; 2. Wewenang Khusus yaitu Pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/untuk mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah tanah hanya

untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakannya hanya untuk kepentingan usaha dibidang pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan (Ni Made Iripiana Prahandari, 2014: 51).

Menurut Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Hak Milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah Hak Milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dengan pengecualian Hak Guna Usaha) yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini, meskipun tidak mutlak sama, tetapi dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut KUHPerdara memberikan kewenangan paling luas kepada pemilikinya, dengan ketentuan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” (Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2003: 30).

Hak Milik yang terjadi menurut hukum adat yaitu hak milik yang terjadi karena pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau karena timbulnya lidah tanah. Yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua adat setempat dengan melalui 3 (tiga) sistem penggarapan, yaitu *matok sirah matok galeng*, *matok sirah gilir galeng*, dan sistem *bluburan*. Hak Milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah bermula dari tanah negara yang dimohonkan hak kepemilikannya oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Negara (BPN). Apabila permohonan tersebut dikabulkan, maka Badan Pertanahan Negara (BPN) menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) yang wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas tanah (Urip Santoso, 2010: 94).

Hak Milik atas tanah yang terjadi karena Undang-Undang karena diciptakan oleh Undang-Undang. Sebagaimana diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Terjadinya Hak Milik atas tanah berdasarkan ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 semua hak atas tanah yang ada harus dirubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam

UUPA (Urip Santoso, 2010: 95).

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 9 ayat (1): “hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 21 ayat (1): “hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik. Hal ini memperkuat pernyataan bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang boleh mempunyai Hak Milik atas tanah, sedangkan Warga Negara Asing tidak berhak atas kepemilikan tanah di Indonesia. Akan tetapi, orang asing dapat memiliki Hak Pakai.

UUPA menentukan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat menjadi subyek Hak Milik yang tertuang di dalam Pasal 9 jo Pasal 21, lebih lanjut secara tegas ditentukan bahwa Warga Negara Asing tidak dapat menjadi subyek Hak Milik sesuai dengan Pasal 26 ayat (2) yang berbunyi: “Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali”.

Menurut Boedi Harsono, untuk ketertiban administrasi dan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan, hapusnya hak atas tanah harus dinyatakan dengan surat keputusan oleh pejabat yang berwenang. Bagi hapusnya hak karena hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA, surat keputusan tersebut hanya bersifat deklarator, yaitu hanya sebagai pernyataan tentang hapusnya hak yang merupakan pembatalan. Surat Keputusan tersebut bersifat konstitutif, artinya hak yang bersangkutan baru menjadi hapus dengan dikeluarkannya surat keputusan tersebut (Boedi Harsono, 2007: 331).

C. Pengertian Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing

Definisi Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Kewarganegaraan adalah “Warga suatu negara ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Terkait dengan Warga Negara Indonesia, maka Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo Pasal 2 Undang-Undang Kewarganegaraan menetapkan bahwa “Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai Warga Negara”.

Pengertian Warga Negara Indonesia juga terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Kewarganegaraan yang secara rinci menyebutkan: Warga Negara Indonesia adalah: a. 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; b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia; c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu Warga Negara Asing; d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Asing dan ibu Warga Negara Indonesia; e. 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; f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia; g. Anak yang lahir diluar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia; h. Anak yang lahir diluar 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 (delapan belas) tahun atau belum kawin; i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya; j.

Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah Negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui; k. Anak yang lahir di wilayah Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya; l. Anak yang dilahirkan diluar 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; m. Anak dari seorang ayah dan ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah dan ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Status sebagai Warga Negara Indonesia memiliki hak dan kewajiban yang harus dipatuhi. Hak dan kewajiban Warga Negara Indonesia tercantum dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu: a. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27 ayat (2) UUD RI 1945); b. Hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan (Pasal 28 A UUD RI 1945); c. Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28 B ayat (1) UUD RI 1945); d. Hak untuk meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan hidup manusia (Pasal 28 C ayat (1) UUD RI 1945); e. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya (Pasal 28 C ayat (2) UUD RI 1945); f. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum (Pasal 28 D ayat (1) UUD RI 1945); g. Hak untuk mempunyai hak milik pribadi, hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak; h. Hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (Pasal 28 I ayat (1) UUD RI 1945).

Selain memiliki hak, WNI juga dibebani dengan kewajiban. Adapun kewajiban WNI adalah sebagai berikut: a. Wajib menaati hukum dan pemerintahan. Hal ini diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD RI 1945 yang berbunyi, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan

dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”; b. Wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. Hal ini diatur dalam Pasal 27 ayat (3) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa, “Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”; c. Wajib menghormati hak asasi manusia orang lain. Pasal 28 ayat (1) menyatakan bahwa, “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain”; d. Wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam Pasal 28 J ayat (2) yang berbunyi, “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”; e. Wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. Hal ini diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UUD RI 1945 yang berbunyi, “Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara”.

Pengertian Warga Negara Asing (WNA) terdapat dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan yaitu, “Orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai Warga Negara Asing”. Sedangkan menurut penjelasan Undang-Undang Kewarganegaraan, Warga Negara Asing adalah “Orang/Badan Hukum Asing yang berstatus Kewarganegaraan Asing dan tidak pernah mengajukan permohonan sehingga ia tidak pernah ditetapkan menjadi Warga Negara Indonesia dan/atau Badan Hukum Indonesia, serta tidak disebabkan karena kehilangan Kewarganegaraan Indonesia menurut ketentuan Undang-Undang Kewarganegaraan di Indonesia”. Pasal 7 Undang-Undang Kewarganegaraan menyebutkan bahwa, “Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing”.

Berdasarkan Undang-Undang Kewarganegaraan orang asing dapat menjadi WNI setelah memenuhi syarat dan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 8 Undang-Undang Kewarganegaraan menyebutkan bahwa “Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat juga diperoleh melalui pewarganegaraan”.

Pewarganegaraan adalah suatu tata cara bagi orang asing untuk memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia melalui permohonan. Namun status WNI, tidak hanya dapat diperoleh dengan permohonan. Menurut Gatot Supramono ada tiga cara agar orang asing memperoleh status WNI, yaitu dengan naturalisasi, perkawinan, dan dengan pemberian oleh pemerintah RI (Gatot Supramono, 2012: 4).

Cara memperoleh status WNI oleh orang asing melalui naturalisasi disebut juga dengan pewarganegaraan. Caranya adalah dengan mengajukan permohonan naturalisasi di Indonesia. Permohonan diajukan secara tertulis dengan menggunakan Bahasa Indonesia yang dibuat di atas kertas bermeterai cukup (Rp 6000) kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM (Gatot Supramono, 2012: 4).

Permohonan pewarganegaraan dapat diajukan oleh pemohon apabila telah memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 Undang-Undang Kewarganegaraan, yaitu: a. telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin; b. pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia minimal 5 (lima) tahun berturut-turut atau minimal 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut; c. sehat jasmani dan rohani; d. dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; e. tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih; f. jika dengan memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda; g. mempunyai pekerjaan dan/atau berpenghasilan tetap; h. membayar uang pewarganegaraan ke Kas Negara.

Permohonan harus ditulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermeterai. Keputusan akhir atas permohonan adalah ada pada Presiden. Apabila dikabulkan oleh Presiden, maka status WNI dinyatakan berlaku efektif sejak pemohon mengucapkan sumpah atau janji setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain melalui proses naturalisasi, orang asing di Indonesia dapat pula memperoleh kewarganegaraan melalui perkawinan dengan WNI. Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Kewarganegaraan menyebutkan

bahwa, "Warga Negara Asing yang kawin secara sah dengan Warga Negara Indonesia dapat memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia dengan menyampaikan pernyataan menjadi warga negara di hadapan pejabat".

Pernyataan tersebut dapat dilakukan di hadapan pejabat Kementerian Hukum dan HAM, apabila yang bersangkutan sudah bertempat tinggal di wilayah Republik Indonesia minimal 5 (lima) tahun berturut-turut atau minimal 10 (sepuluh) tahun tidak berturut-turut kecuali dengan perolehan kewarganegaraan tersebut mengakibatkan kewarganegaraan ganda (Gatot Supramono, 2012: 8).

Sementara itu, terkait dengan kewarganegaraan pemberian pemerintah Republik Indonesia, ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Kewarganegaraan menetapkan bahwa "Orang asing yang telah berjasa kepada Negara Republik Indonesia atau dengan alasan kepentingan negara dapat diberi Kewarganegaraan Republik Indonesia oleh Presiden setelah memperoleh pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, kecuali dengan pemberian kewarganegaraan tersebut mengakibatkan yang bersangkutan berkewarganegaraan ganda".

Adapun kriteria orang asing untuk mendapatkan kewarganegaraan menurut Gatot Supramono, yaitu: 1. Orang asing yang telah berjasa kepada Republik Indonesia adalah orang asing yang karena prestasinya yang luar biasa dibidang kemanusiaan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, lingkungan hidup serta keolahragaan telah memberikan kemajuan dan keharuman nama Bangsa Indonesia; 2. Orang asing yang diberi kewarganegaraan karena alasan kepentingan Negara adalah orang asing yang dinilai oleh Negara telah dan dapat memberikan sumbangan yang luar biasa untuk kepentingan memantapkan kedaulatan Negara dan untuk meningkatkan kemajuan, khususnya dibidang perekonomian Indonesia (Gatot Supramono, 2012: 8).

Apabila orang asing dapat memperoleh kewarganegaraan, maka WNI dapat pula kehilangan kewarganegaraannya. Pasal 23 Undang-Undang Kewarganegaraan mengatur sebab-sebab kehilangan kewarganegaraan Indonesia, yaitu: 1. Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri; 2. Tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu; 3. Dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh

Presiden atas permohonan sendiri, apabila yang bersangkutan sudah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal diluar negeri, dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraan RI tidak menjadi tanpa kewarganegaraan; 4. Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu oleh Presiden; 5. Secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan hanya dapat dijabat oleh WNI; 6. Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut; 7. Tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing; 8. Mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya; 9. Bertempat tinggal diluar NKRI selama 5 (lima) tahun terus menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi WNI kepada perwakilan RI yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan.

Selain ditentukan dalam Pasal 23 Undang-Undang Kewarganegaraan, kehilangan kewarganegaraan juga diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Kewarganegaraan, yaitu: 1. Perempuan WNI yang kawin dengan laki-laki WNA kehilangan kewarganegaraannya, jika menurut hukum negara asal suaminya kewarganegaraan istri mengikuti suami sebagai akibat perkawinan tersebut; 2. Laki-laki WNI yang kawin dengan perempuan WNA kehilangan kewarganegaraan RI, jika menurut hukum asal istrinya kewarganegaraan suami mengikuti kewarganegaraan istri sebagai akibat dari perkawinan tersebut.

D. Penguasaan Hak-Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing

Konsep ini mekanismenya diatur bahwa pemilik rumah atau bangunan adalah seorang WNI dengan biaya yang bersumber pada WNA tersebut. Kepemilikan yang dimaksud adalah sebuah kepemilikan yang tidak langsung, yang tercipta dari hubungan hukum antara WNI dan WNA yang dikaitkan di dalam suatu perjanjian yang disebut dengan *Nominee/Trustee Agreement*, yang dimana perjanjian tersebut berisikan tentang

pernyataan hubungan hukum WNI dengan WNA yang menyatakan bahwa kepemilikan hak atas tanah tersebut pada dasarnya adalah milik dari WNI dan WNA yang bersangkutan yang dapat memerintahkan berbagai tindakan hukum terhadap hak yang “dimiliki” oleh WNA yang dipercaya untuk mengelolanya (*trustee*). Pada umumnya perjanjian *Nominee* tersebut terdiri atas Perjanjian Induk yang terdiri dari Perjanjian Pemilikan Tanah (*Land Agreement*) dan Surat Kuasa; Perjanjian Opsi; Perjanjian Sewa-Menyewa (*Lease Agreement*); Kuasa Menjual (*Power of Attorney to Sell*); Hibah Wasiat; dan Surat Pernyataan Ahli Waris (Maria S.W. Sumardjono, 2005: 14).

Perjanjian yang demikian dimungkinkan karena pada dasarnya tidak memindahkan Hak Kepemilikan secara langsung, namun hanya memindahkan tanah kelembagaan Hak Atas Tanah (Hak Milik dan Hak Guna Bangunan). Adapun beberapa aspek yang menunjukkan pemindahan hak kepemilikan secara langsung dari perjanjian-perjanjian tersebut dipaparkan sebagai berikut: 1. Perjanjian Pemilikan Tanah (PPT) dan Pemberian Kuasa, dalam PPT pihak WNI mengakui bahwa tanah Hak Milik yang terdaftar atas namanya bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah Hak Milik tersebut beserta bangunan. Selanjutnya pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah Hak Milik beserta bangunan tersebut; 2. Perjanjian Opsi, pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah Hak Milik beserta bangunan kepada pihak WNA karena dan untuk pembelian tanah Hak Milik beserta bangunan itu disediakan oleh pihak WNA; 3. Perjanjian Sewa Menyewa (*Lease Agreement*), pada prinsipnya dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya, beserta hak dan kewajiban pihak yang menyewakan (WNI) dengan pihak penyewa (WNA); 4. Kuasa Menjual (*Power of Attorney to sell*), surat kuasa untuk menjual berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI (Pemberi Kuasa) kepada pihak WNA (Penerima Kuasa) untuk perpanjangannya, beserta hak dan kewajiban pihak yang menyewakan (WNI) dengan pihak penyewa (WNA); 5. Hibah Wasiat, pihak WNI menghibahkan tanah Hak Milik bangunan atas namanya kepada pihak WNA; 6. Surat Pernyataan Ahli Waris, isteri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa

tanah Hak Milik beserta bangunan terdaftar atas nama suaminya, tetapi suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah Hak Milik beserta bangunan tersebut (Martin Roestamy, 2011: 207).

Meskipun demikian, selain bentuk perjanjian-perjanjian tersebut diatas, masih terdapat perjanjian-perjanjian lainnya yang juga bermaksud memindahkan Hak Milik WNI secara tidak langsung kepada WNA, dalam bentuk sebagai berikut: 1. Akta Pengakuan Utang; 2. Pernyataan bahwa pihak WNI memperoleh fasilitas pinjaman uang dari WNA untuk digunakan membangun usaha; 3. Pernyataan pihak WNI bahwa tanah Hak Milik adalah milik pihak WNA; 4. Kuasa Menjual, jadi Pihak WNI memberi hak kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk menjual, melepaskan atau memindahkan tanah Hak Milik yang terdaftar atas nama pihak WNI; 5. Kuasa Roya, jadi Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk secara khusus mewakili dan bertindak atas nama pihak WNI untuk menyelesaikan semua kewajiban utang-piutang pihak WNI; 6. Sewa Menyewa Tanah. WNI sebagai pihak yang menyewakan tanah memberikan hak sewa kepada WNA sebagai penyewa selama jangka waktu tertentu, misalnya 25 tahun, dapat diperpanjang dan tidak dapat dibatalkan sebelum berakhirnya jangka waktu sewa; 7. Perpanjangan Sewa Menyewa. Pada saat yang bersamaan dengan pembuatan perjanjian sewa menyewa tanah (angka 6), dibuat sekaligus perpanjangan sewa menyewa selama 25 tahun (dengan ketentuan yang sama dengan angka 6); 8. Perpanjangan Sewa Menyewa. Sekali lagi pada saat yang bersamaan dengan pembuatan perjanjian sewa menyewa tanah (angka 6 dan 7), dibuat perpanjangan sewa menyewa lagi untuk waktu 25 tahun (dengan ketentuan yang sama dengan angka 6 dan 7); 9. Kuasa. Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA (penerima kuasa) untuk mewakili dan bertindak untuk atas nama pihak WNI mengurus segala urusan, memperhatikan kepentingannya, dan mewakili hak-hak pemberi kuasa untuk menyewakan dan mengurus izin mendirikan bangunan (IMB), menandatangani surat pemberitahuan pajak dan surat-surat lain yang diperlukan, menghadap pejabat yang berwenang serta menandatangani semua dokumen yang diperlukan (Maria S.W. Sumardjono, 2005: 16-17).

Praktik-praktik demikian adalah termasuk penyelundupan hukum, dimana perlindungan

hukum yang diberikan sangatlah tidak kuat bagi kepentingan WNA. Yang dalam beberapa kasus yang muncul di peradilan, perjanjian *Nominee* ini dibatalkan karena bertentangan dengan kausa yang halal sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Perjanjian seperti ini (perjanjian *Nominee*) telah mengabaikan perjanjian materiil dan hanya menunjukkan pada kebenaran notariil, oleh karena itu perjanjian seperti ini (perjanjian *Nominee*) termasuk dalam penyelundupan hukum (Maria S.W. Sumardjono, 2005: 17). Kedudukan WNA dalam perjanjian *Nominee* tersebut lemah karena dua alasan. Pertama, walaupun kedua belah pihak cakap bertindak dan mengikatkan diri secara sukarela, tetapi "causa" dalam perjanjian tersebut adalah palsu atau terlarang (Maria S.W. Sumardjono, 2005: 18-19).

E. Pengaturan Kepemilikan Hak-Hak Atas Tanah dan Bangunan oleh Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing

Secara umum badan hukum baik badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing dan juga warga negara asing hanya diperbolehkan menguasai dan menggunakan tanah, jika hak itu secara tegas dimungkinkan oleh peraturan yang bersangkutan. Pasal-Pasal dalam UUPA yang memungkinkan untuk itu adalah Pasal 30 UUPA untuk badan-badan hukum, yaitu "hanya badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang boleh menjadi pemegang Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan". Sedangkan untuk warga negara asing dan badan-badan hukum asing diberikan hak sesuai yang ditetapkan dalam Pasal 41, 42, 45, dan Pasal 55 UUPA. UUPA Pasal 42 mengatur bahwa yang dapat mempunyai hak pakai adalah: 1. Warga Negara Indonesia; 2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; 3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; 4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Selanjutnya, PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah, Pasal 39 mengatur tentang subyek hak pakai adalah: 1. Warga Negara Indonesia; 2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; 3. Departemen, Lembaga Pemerintahan Non Departemen dan

Pemerintah Daerah; 4. Badan keagamaan dan sosial; 5. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; 6. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; 7. Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional (Wily Ardi Yohanis, 2013: 4-5).

Dalam hal yang sangat khusus orang asing boleh menguasai dan menggunakan tanah dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan, itupun hanya diperbolehkan selama 1 (satu) tahun, yaitu bagi warga negara Indonesia yang berganti kewarganegaraannya, dan orang asing yang memperoleh pewarisan *Ab Intestato*. Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia dapat menguasai tanah dengan Hak Pakai atau Hak Sewa untuk bangunan dan memiliki bangunan yang didirikan di atasnya. Menurut UUPA Pasal 44 Ayat (1) seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sewa sebagai sewa. Ayat (2) pembayaran sewa dapat dilakukan (a) satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu; (b) sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. Ayat (3) Perjanjian Sewa Tanah yang dimaksud dalam Pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan (Wily Ardi Yohanis, 2013: 5).

Kebijakan terhadap orang asing dilandasi pertimbangan, selain demi kepentingan nasional dan melindungi kepemilikan bangsa Indonesia, juga keberadaan mereka di Indonesia hanyalah untuk sementara. Untuk tempat tinggal, mereka dapat menyewa rumah milik orang Indonesia, atau walaupun ingin membangun rumah sendiri, dimungkinkan menguasai dan menggunakan tanah dengan Hak Sewa ataupun Hak Pakai. Apabila menggunakan tanah Negara dengan cara Hak Pakai, sedangkan apabila tanah Hak Milik WNI bisa dengan Hak Sewa dan Hak Pakai (Pasal 41 dan Pasal 42 UUPA). Hak Sewa dan Hak Pakai dapat diberikan dengan jangka waktu 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang. Jadi kepemilikan orang asing atas tanah di Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan adalah dengan status Hak Pakai dan Hak Sewa (Wily Ardi Yohanis, 2013: 6).

Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal

atau Hunian oleh Orang Asing dan diganti dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing (selanjutnya disingkat Permen Agraria Nomor 8 Tahun 1996), Suiat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor: 110-2871 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing. Peraturan Menteri di atas memuat antara lain: 1. Orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia; 2. Pemilikan rumah dengan sarana perolehan hak atas tanah untuk orang asing dapat dilakukan dengan membeli atau membangun rumah di atas tanah hak pakai, tanah negara atau hak pakai di atas tanah hak milik, membeli satuan rumah susun yang dibangun di atas hak pakai tanah negara, membeli atau membangun rumah di atas hak pakai atau hak sewa untuk membangun atas dasar perjanjian tertulis dengan pemilik tanah bersangkutan; 3. Rumah yang dapat dibangun atau dibeli dan satuan rumah susun yang tidak termasuk klasifikasi rumah sederhana atau rumah sangat sederhana; 4. Selama tidak dipergunakan oleh pemiliknya, rumah tersebut dapat disewakan melalui perusahaan Indonesia berdasarkan perjanjian antara orang asing pemilik rumah dengan perusahaan tersebut; 5. Orang asing yang memiliki rumah di Indonesia tidak lagi memenuhi syarat berkedudukan di Indonesia, jika yang bersangkutan tidak lagi memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia (Maria S.W. Sumardjono, 2005: 11).

Kepemilikan rumah untuk warga negara asing tetap dibatasi pada 1 (satu) rumah. Jadi Hak Milik Satuan Rumah Susun yang dibangun di atas Hak Milik dan Hak Guna Bangunan tidak dimungkinkan dimiliki oleh warga negara asing, tetapi WNA hanya dimungkinkan memiliki Hak Milik Satuan Rumah Susun yang dibangun di atas Hak Pakai di atas Tanah Negara. Bahwa orang asing yang telah memiliki rumah di Indonesia tidak lagi memenuhi syarat berkedudukan di Indonesia, maka dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun wajib mengalihkan

haknya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Mengenai orang asing dan badan hukum asing dapat pula memiliki bangunan perkantoran atau tempat usaha yang berdiri diatas Hak Pakai, dengan persyaratan sebagai berikut: 1. Merupakan bangunan yang berdiri sendiri yang terletak dalam kawasan yang diperuntukkan bagi pembangunan tersebut; 2. Merupakan bangunan rumah susun yang terdiri dari 3 (tiga) lantai atau lebih dalam kawasan yang sesuai; 3. Tidak termasuk klasifikasi sederhana atau sangat sederhana; 4. Berbentuk rumah toko (ruko) yang terdiri dari 3 (tiga) lantai atau lebih (Maria S.W. Sumardjono, 2005: 59).

F. Akibat Hukum Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing (WNA) Dengan Akta Perjanjian *Nominee*

Akibat hukum penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) dengan Akta Perjanjian *Nominee* adalah berupa lahirnya, berubahnya, atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu. Perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian lain terkait dengan penguasaan tanah Hak Milik oleh WNA menunjukkan bahwa telah terjadi penyelundupan hukum melalui perjanjian notariil. Pihak WNI yang berlaku sebagai *nominee* atau *trustee* yang meminjamkan namanya kepada WNA terkait pada suatu hubungan hukum yang memberi keuntungan dan tidak memperdulikan kebenaran materiil dari perjanjian itu.

Sahnya suatu perjanjian harus memenuhi ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara, memerlukan empat syarat, yaitu: 1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; 2. Cakap untuk membuat suatu perjanjian; 3. Mengenai suatu hal tertentu; 4. Sesuatu sebab yang halal.

Dua syarat pertama dinamakan syarat subjektif karena mengenai orang-orang atau subjeknya yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat terakhir disebut syarat objektif karena mengenai perjanjiannya sendiri atau objek dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.

Pinjam Nama (*Nominee*) tidak memenuhi unsur suatu sebab yang halal karena menyangkut pemindahan hak atas tanah dari WNI kepada WNA secara tidak langsung yang dilarang dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA yang berbunyi sebagai berikut “Setiap jual beli, pertukaran, penghibahan,

pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung maupun tidak langsung memindahkan hak milik pada warga negara asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada badan hukum, kecuali yang ditetapkan Pemerintah dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara dengan ketentuan bahwa pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima pemilik tidak dapat dituntut kembali”.

Karena syarat objektif tidak dipenuhi maka perjanjian batal demi hukum, artinya dari semula tidak pernah ada suatu perjanjian dan tidak pernah ada suatu perikatan. Tujuan para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut untuk melahirkan suatu perikatan hukum adalah gagal. Dengan demikian, maka tidak ada dasar untuk saling menuntut di depan hakim. Sebagai mana dikatakan Maria S.W. Sumardjono bahwa “ Substansi perjanjian tersebut melanggar syarat objektif dan oleh karena itu adalah batal demi hukum” (Maria S.W. Sumardjono, 2007: 18).

Perjanjian *Nominee* tidak mempunyai dasar hukum yang kuat kecuali kesepakatan para pihak. Sesungguhnya penguasaan Hak Milik atas tanah oleh WNA secara tidak langsung tidak menjanjikan perlindungan hukum bagi yang bersangkutan. Maria S.W. Sumardjono mengungkapkan bahwa “Kedudukan WNA dalam Perjanjian *Nominee* sangat lemah karena dua alasan: Pertama, walaupun kedua belah pihak cakap bertindak dan mengikatkan diri secara sukarela tetapi causa-nya adalah palsu atau terlarang karena perjanjian itu mengakibatkan dilanggarnya ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pasal 1335 menyatakan bahwa suatu perjanjian yang dibuat dengan causa palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan. Perjanjian yang dibuat antara WNI dan WNA tersebut didasarkan pada causa yang palsu, yakni perjanjian yang dibuat dengan pura-pura serta menyembunyikan causa yang sebenarnya tidak diperbolehkan. Dalam hal ini, perjanjian itu dianggap sudah batal dari semula dan hakim berwenang karena jabatannya mengucapkan pembatalan itu, walaupun tidak diminta oleh sesuatu pihak (pembatalan mutlak). Kedua, tidak semua perjanjian yang dibuat mempunyai kekuatan mengikat sebagai Undang-Undang. Hanya perjanjian yang sah yang mengikat

kedua belah pihak. Dengan demikian perjanjian purapura tidak mempunyai kekuatan mengikat karena dibuat tidak sah (Maria S.W. Sumardjono, 2007: 85).

Dengan demikian ada 2 (dua) macam perlindungan hukum, yaitu: Perlindungan Hukum Preventif dimana rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapat sebelum keputusan pemerintah tertentu bersifat definitif; dan Perlindungan Hukum Represif yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa (Ni Made Iripiana Prahandari, 2014: 123-124).

Apabila dianalisa menggunakan Teori Negara Hukum dari Utrecht, maka akta perjanjian penguasaan Hak Milik atas tanah milik WNI oleh WNA yang dibuat oleh Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah menunjukan bahwa Indonesia adalah negara hukum dimana setiap perbuatan hukum harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi dalam hal ini negara hanya memberi jaminan perlindungan pada hak-hak individu dari WNI. Akta yang dimaksud di atas tidak memberikan perlindungan terhadap WNA yang telah menguasai hak atas tanah milik WNI. Sebagai konsekuensi diadanya Asas Kebangsaan atau Asas Nasionalitas dalam UUPA, maka perlindungan terhadap WNI harus diutamakan di atas kepentingan WNA (Ni Made Iripiana Prahandari, 2014: 124).

G. Penutup

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut: 1) Pengaturan tentang kepemilikan tanah dan bangunan oleh Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing setelah diterbitkannya Undang-Undang Pokok Agraria diatur dalam Pasal 42 yang mengatur tentang Hak Pakai dan Pasal 45 yang mengatur tentang Hak Sewa. Jadi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing di Indonesia pada prinsipnya hanya mempunyai hak kepemilikan tanah dan bangunan dengan Hak Pakai dan Hak Sewa. Peraturan pelaksanaan dari UUPA tersebut diatur melalui PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, HPAT dan PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing, kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 7 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal, diganti dengan No. 8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah

Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing, serta diikuti dengan Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala BPN No. 110-2871 tentang Pelaksanaan PP 41 Tahun 1996. 2) Perbuatan-Perbuatan hukum yang dilakukan oleh WNA khususnya dalam bentuk perjanjian, merupakan penyelundupan hukum, karena substansinya bertentangan dengan UUPA, khususnya Pasal 26 ayat 2. Bila dipahami lebih lanjut, perjanjian *Nominee* ini juga bertentangan dengan asas itikad baik dalam membuat suatu perjanjian. Keinginan pihak WNA untuk dapat memiliki tanah di Indonesia dengan menghalalkan segala cara sudah merupakan itikad yang tidak baik, lalu merekayasa hukum yang ada agar dapat memiliki dan menguasai tanah hak milik di Indonesia. 3) WNA yang berkedudukan di Indonesia hanya diperkenankan menggunakan *property* dengan diberikan hak pakai atau hak sewa dengan jangka waktu 25 tahun dan dapat diperbarui selama jangka waktu 20 tahun. Apabila pemilihan properti/tempat tinggal bagi orang asing dibuka/diizinkan di Indonesia, pemilikannya didasarkan pada asas pemisahan horizontal yaitu hanya terbatas pada bangunan tempat tinggal saja, dan tidak termasuk hak atas tanah.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka dapat diambil saran sebagai berikut: 1) Dalam hal pengaturan kepemilikan tanah dan bangunan oleh Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing di Indonesia, Pemerintah seyogyanya memberikan kesempatan terhadap orang asing untuk memilikinya dengan perpanjangan dan pembaharuan hak, namun dengan tidak melanggar Undang-Undang yang sudah ada, oleh karena itu perlu diatur secara jelas mengenai kepastian hukum bagi kepemilikan oleh WNA atau BHA agar tidak ada praktek-praktek pemilikan yang bertentangan dengan aturan yang ada. 2) Pemerintah seharusnya perlu membentuk lembaga khusus dibawah BPN untuk mengatur mengenai kepemilikan dan pengawasan terhadap kepemilikan properti oleh asing. 3) Perlu adanya sosialisasi mengenai hak pakai sebagai hak yang juga menguntungkan karena bisa atas tanah maupun bangunan, dan bisa juga dibebani hak tanggungan serta jangka waktunya juga cukup panjang yaitu 25 tahun dan dapat diperpanjang.

Daftar Pustaka

- A.P. Parlindungan. 1993. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Cetakan Ketujuh. Bandung: Mandar Maju.
- Boedi Harsono. 2007. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Taruna Grafika.
- Gatot Supramono. 2012. *Hukum Orang Asing di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kano Hiroyoshi. 1997. *Tanah dan Pajak, Hak Milik dan Sengketa Agraria: Tinjauan Sejarah Perbandingan, dalam Tanah dan Pembangunan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2003. *Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi. Jakarta: Kompas.
- . 2007. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan V. Jakarta: Kompas.
- Martin Roestamy. 2011. *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Property Bagi Asing dihubungkan dengan Hukum Pertanahan*. Bandung: Alumni.
- Ni Made Iripiana Prahandari. 2014. "Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia Oleh Warga Negara Asing Dengan Akta Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus)". *Tesis*. Mahasiswa S2 Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana Prenada Group.
- Wily Ardi Yohanis. 2013. "Tinjauan Yuridis Kepemilikan Tanah dan Bangunan Oleh Warga Negara Asing Di Wilayah Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960". *Jurnal Ilmiah Periode Desember 2013/2014 Fakultas Hukum Universitas Mataram*.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.