

Volume : 18 No. 1

ISSN Online : 2613-9340

ISSN Offline : 1412-1255

**AKIBAT HUKUM HAK MENGUASAI TANAH
OLEH ORANG ASING DENGAN
MENGUNAKAN NAMA ORANG LAIN
(Studi Putusan No: 82/PDT.G/2013/PN.DPS)**

Oleh

Muharwan Syahroni, Muhammad Yamin**Lubis, Mustamam****Abstract**

Legal provisions confirm that foreigners cannot have land rights in Indonesia. As a result, foreign citizens who wish to own land in Indonesia do certain ways that are against the law to be able to own land in Indonesia. The method used by foreigners is by borrowing a name, where the foreigner is an investor and then makes a local person as a buyer to take further action to control land rights. However, the ownership of land rights is basically addressed to the foreign citizens. This means that in the practice of borrowing names related to the ownership of land rights for foreign citizens, there are efforts to deceive the government, namely by borrowing the names of local (Indonesian) people.

As for the conclusion, the ownership of land rights for foreign citizens in Indonesia is only limited to the rights to use, unless otherwise determined by the government. The factor causing the ownership of land ownership rights by foreign citizens is due to legal smuggling by them of the land and building ownership in Indonesia, so that the ownership of the land and building rights in Indonesia by foreign citizens occurs with deviations from the applicable laws and regulations. The right to control land by people using other people's names has legal consequences on the land objects and the legal actions carried out by the parties. For the land objects, the land may fall to the state in accordance with Article 26 paragraph (2) of the Basic Agrarian Law. Meanwhile, the nominee agreement between a foreigner and the person whose name is borrowed is null and void.

Keywords: Legal Consequences, Mastering Land Rights, Foreigners.

Abstrak

Ketentuan hukum menegaskan bahwa orang asing tidak dapat memiliki hak atas tanah di Indonesia. Akibatnya, bagi WNA yang berkeinginan untuk memiliki tanah di Indonesia melakukan cara-cara tertentu yang bertentangan dengan hukum untuk dapat memiliki tanah di Indonesia. Cara yang digunakan oleh warga Negara asing adalah dengan pinjam nama, di mana WNA merupakan pemodal kemudian menjadikan orang lokal sebagai pembeli untuk selanjutnya bertindak menguasai hak atas tanah. Akan tetapi, pada dasarnya kepemilikan hak atas tanah tersebut ditujukan kepada WNA. Artinya dalam praktek pinjam nama terkait dengan kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing tersebut terdapat upaya untuk mengelabui pemerintah, yakni dengan cara meminjam nama orang lokal (Indonesia).

Adapun kesimpulannya, kepemilikan hak atas tanah bagi warga negara asing di Indonesia hanya sebatas pada hak pakai, terkecuali ditentukan lain oleh pemerintah. Faktor penyebab terjadinya penguasaan hak milik atas tanah oleh orang asing disebabkan adanya penyelundupan hukum oleh warga negara asing atas kepemilikan tanah dan bangunan di Indonesia, sehingga kepemilikan hak atas tanah dan bangunan di Indonesia oleh warga Negara asing terjadi dengan penyimpangan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak menguasai tanah oleh orang dengan menggunakan nama orang lain, memiliki akibat hukum terhadap objek tanah dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak. Terhadap objek tanah, maka tanah tersebut dapat jatuh kepada negara sesuai dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Sedangkan terhadap perjanjian *nomine* antara orang asing dengan orang yang dipinjam nama batal demi hukum.

Kata Kunci: Akibat Hukum, Menguasai Hak Tanah, Orang Asing.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Arus globalisasi yang terjadi saat ini meningkatkan berbagai persaingan di bidang bisnis. Perkembangan globalisasi tersebut tentunya tidak saja mengakibatkan kompetisi persaingan bisnis pada tingkat lokal saja, akan tetapi juga persaingan bisnis pada tingkat internasional. Salah satu perkembangan bisnis yang terjadi adalah di bidang industri pariwisata, beberapa daerah tujuan wisata yang ada di Indonesia telah diakui keindahan dan kemolekannya oleh wisatawan manca negara (Wisman).

Salah satu daerah yang menjadi tujuan wisatawan manca negara di Indonesia adalah Pulau Dewata (Bali). Pulau Bali termasuk salah satu objek wisata yang ada di Indonesia dan keindahannya juga telah diakui oleh dunia internasional. Perkembangan industri pariwisata di Bali tidak hanya melibatkan pengusaha-pengusaha lokal yang berasal dari Bali saja, melainkan juga melibatkan beberapa warga negara asing (investor) asing. Tingginya kunjungan wisatawan di daerah Bali menyebabkan beberapa investor asing mulai melirik daerah Bali untuk berinvestasi, khususnya untuk kegiatan usaha yang berkaitan disektor pariwisata, seperti perhotelan, hiburan dan lain sebagainya.

Kegiatan industri disektor pariwisata tentunya berdampak bagi hukum pertanahan, diantaranya masalah sewa menyewa tanah, jual beli tanah yang dilakukan oleh warga negara asing. Prinsipnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria secara tegas melarang warga negara asing atau Badan Hukum Asing (BHA) untuk memiliki hak-hak

atas tanah, sebagai pencerminan dari asas nasionalitas yang dianut didalamnya.

Harus diakui bahwa globalisasi¹ telah mengubah berbagai aspek kehidupan (politik, ekonomi, sosial, budaya termasuk hukum) masyarakat dunia. Globalisasi di satu sisi ditandai dengan terbukanya investasi asing masuk dalam sebuah negara, termasuk Indonesia. Pada sisi lain berdampak negatif terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah Warga Negara Indonesia (WNI).

Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan cenderung mendorong terjadinya kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing. Peraturan tersebut, misalnya perizinan pemindahan hak, kemudahan perolehan tanah, PPJB, perantaraan penggunaan tanah, harta benda dalam perkawinan, izin majelis kehormatan notaris, izin tempat tinggal bagi orang asing, dan bangun guna serah.

Peraturan perundang-undangan yang tidak konsisten seperti uraian di atas, pada sisi penegakan hukum ternyata putusannya tidak seperti yang diharapkan. Putusan pengadilan tidak seperti yang diharapkan dalam menghadapi peristiwa konkret terindikasi adanya beberapa putusan yang belum sejalan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Putusan demikian, mungkin juga disebabkan

¹Globalisasi yang didefinisikan sebagai proses pembentukan sistem kapitalis dunia atau dapat dikatakan bahwa globalisasi itu pada hakikatnya adalah gerakan kapitalisme internasional. Pertanyaan yang mendasar berkaitan dengan proses ini adalah: apakah globalisasi itu menguntungkan dan apakah globalisasi menjamin bahwa suatu kelompok negara diuntungkan dan yang lainnya tidak merugi?, lihat Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2010, h. 86

belum diaturnya lembaga/ tatacara penertiban tanah demi tegaknya ketentuan Pasal 21 ayat (3), Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 27 huruf a angka 4 UUPA.

Menindaklanjuti ketentuan hak-hak atas tanah bagi orang asing yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas tanah, ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1996.

Seiring dengan arus globalisasi dan bisnis yang terus mengalami perkembangan, khususnya perkembangan bisnis di bidang pariwisata tidak jarang terjadi penyelundupan hukum oleh Warga Negara Asing terkait dengan kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah di Indonesia. Berbagai cara dilakukan untuk menguasai tanah di Indonesia. Misalnya, untuk memperoleh hak milik atas tanah dan penguasaan hak atas tanah oleh orang asing dilakukan dengan menggunakan nama orang lain. Praktek pinjam nama oleh orang asing yang bertujuan untuk memperoleh hak atas tanah di daerah Bali telah berlangsung lama.

Ketentuan hukum formal yang diatur oleh Peraturan Pemerintah tersebut kurang sesuai dengan keinginan dari Warga Negara Asing dalam berinvestasi di bidang tanah di Negara Indonesia. Sehingga menyebabkan terjadi beberapa penyelundupan hukum oleh Warga Negara Asing dengan berbagai cara, pada umumnya dengan membuat perjanjian dengan warga negara asing sebagai penerima kuasa dan warga negara Indonesia (selanjutnya disingkat WNI) sebagai pemberi kuasa, yang

memberikan kewenangan kepada warga negara asing untuk menguasai hak atas tanah dan melakukan segala perbuatan hukum terhadap tanah tersebut, yang secara yuridis dilarang oleh UUPA.

Cara lain yang digunakan oleh warga Negara asing adalah dengan pinjam nama, di mana WNA merupakan pemodal kemudian menjadikan orang lokal sebagai pembeli untuk selanjutnya bertindak menguasai hak atas tanah. Akan tetapi, pada dasarnya kepemilikan hak atas tanah tersebut ditujukan kepada WNA. Artinya dalam praktek pinjam nama terkait dengan kepemilikan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing tersebut terdapat upaya untuk mengelabui pemerintah, yakni dengan cara meminjam nama orang lokal (Indonesia).

Praktek pinjam nama yang terjadi seringkali berujung pada persoalan hukum. Di samping praktek ini nyata bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria, praktek pinjam nama juga seringkali menimbulkan sengketa antara WNA dengan Warga Negara Indonesia sebagai pemilik atas nama. Salah satu contoh kasus yang terjadi di Provinsi Bali, adalah kasus yang dialami oleh Ny. Susan Eillen Mather, bekewarganegaraan Inggris.

Kasus sengketa kepemilikan tanah yang oleh WNA, yaitu Ny. Susan Eillen Mather, bermula dari adanya keinginan dari Ny. Susan Eillen Mather untuk membeli sebuah rumah yang akan dijual di kawasan Kuta Bali. Keinginan dari Ny. Susan Eillen Mather tersebut disampaikan kepada I Nyoman Sutapa. Menanggapi keinginan dari Ny. Susan Eillen Mather, kemudian I Nyoman Sutapa menyarankan kepada Ny. Susan Eillen Mather sebaiknya membeli tanah kosong, lalu kemudian membangun sebuah villa ketimbang

membeli rumah tersebut. Ketika itu, I Nyoman Sutapa menyatakan kesediaannya untuk membantu Ny. Susan Eillen Mather, untuk mengawasi jalannya pembangunan villa tersebut.

Keinginan Ny. Susan Eillen Mather akhirnya terwujud, sekitar tahun 1998 dengan uang miliknya sendiri Ny. Susan Eillen Mather membeli sebidang tanah yang terletak di daerah Kerobokan dengan SHM No. 3590/Kerobokan seluas 1500m². Sebab, Ny. Susan Eillen Mather adalah WNA dan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku tidak boleh dan dibenarkan memiliki tanah hak milik di Indonesia, kemudian I Nyoman Sutapa menyarankan pada Ny. Susan Eillen Mather untuk menggunakan namanya didalam sertifikat.

I Nyoman Sutapa selanjutnya mencoba meyakinkan Ny. Susan Eillen Mather, bahwa tanah tersebut akan aman dalam pengawasannya. Untuk meyakinkan Ny. Susan Eillen Mather, I Nyoman Sutapa kemudian di hadapan Notaris I Gusti Ngurah Putra Wijaya dan menandatangani Pernyataan No. 5 Tanggal 3 November 1998 yang isinya menyatakan bahwa seluruh uang pembelian atas tanah dengan SHM No. 3590/ Kerobokan berasal dari Ny. Susan Eillen Mather dan mengakui sepenuhnya kepemilikan atas tanah tersebut berada ditangan Ny. Susan Eillen Mather.

Setelah pembelian atas tanah tersebut, kemudian pada tanggal 21 Oktober 2005, Ny. Susan Eillen Mather dengan I Nyoman Sutapa sepakat untuk menandatangani perjanjian yang berisi penegasan mengenai uang pembelian tanah dan bangunan yang menjadi objek sengketa berasal dari Ny. Susan Eillen Mather. Substansi perjanjian tersebut memuat beberapa hal, yaitu:

1. Kesiediaan I Nyoman Sutapa membantu Ny. Susan Eillen Mather apabila objek sengketa akan dijual kepada pihak lain.
2. Kemudian di dalam perjanjian juga disebutkan mengenai hak dari Ny. Susan Eillen Mather sebagai pemodal dan juga hak dari I Nyoman Sutapa sebagai pencari pembeli (agen). Pembagian keuntungan tersebut dilakukan berdasarkan ketentuan harga jual objek sengketa dikurangi harga beli tanah sebelumnya, biaya pembangunan villa sebesar Rp. 2.000.000.000 (*dua miliar rupiah*), biaya broker, biaya notaris, pajak-pajak, dan biaya lain yang mungkin timbul berkenaan dengan penjualan objek tanah.
3. Pembagian keuntungan disepakati dengan perhitungan, Ny. Susan Eillen Mather 90% dari keuntungan dan I Nyoman Sutapa 10% dari keuntungan.

Ny. Susan Eillen Mather setelah membeli tanah dengan cara mengatasnamakan kepemilikan tanah tersebut atas nama I Nyoman Sutapa sejak semula tidak pernah memegang Sertifikat Hak Milik atas tanah dikarenakan I Nyoman meminta agar SHM tersebut tetap ada di Bali dengan alasan untuk memudahkan apabila dikemudian hari diperlukan untuk kepentingan administrasi.

Sekitar tanggal 11 September 2012, akhirnya Ny. Susan mengetahui bahwa tanah tersebut telah dialihkan oleh I Nyoman kepada pihak lain. Hal ini diketahui dari salah seorang yang mengaku kuasa dari pemilik baru objek sengketa datang dan memberikan beberapa dokumen termasuk diantaranya adalah Akta Jual Beli No. 304/2012 tanggal 6 Agustus 2012 antara I Nyoman Sutapa dengan Farhat Said dihadapan Eddy Nyoman Winarta. Kasus tersebut di atas, merupakan salah satu contoh kasus yang terjadi akibat dari praktik pinjam

nama yang dilakukan oleh Warga Negara Asing terkait dengan kepemilikan hak atas tanah di negara Indonesia, khususnya daerah wisata (Provinsi Bali).

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, permasalahan pinjam nama yang dilakukan oleh warga negara asing terhadap orang lokal (Indonesia) terkait dengan pemilikan hak atas tanah cukup menarik untuk diteliti lebih lanjut. Masalah pinjam nama bagi orang asing guna untuk mengelabui pemerintah atas perolehan dan peralihan hak milik atas tanah perlu dikaji secara mendalam dan komprehensif, khususnya mengenai akibat hukumnya bagi pihak yang meminjamkan nama kepada orang asing terkait dengan kepemilikan hak atas tanah oleh orang asing di Indonesia, permasalahan ini dapat dijadikan suatu kajian ilmiah melalui suatu penelitian dengan judul: **Akibat Hukum Hak Menguasai Tanah Oleh Orang Asing Dengan Menggunakan Nama Orang Lain (Studi Putusan No: 82/PDT.G/2013/PN.DPS).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan permasalahannya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kepemilikan hak atas tanah bagi warga negara asing di Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum bagi warga negara asing dalam menguasai hak atas tanah di Indonesia dengan menggunakan nama orang lain berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Denpasar No. 82/PDT.G.2013/ PN. DPS?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada uraian latar belakang tersebut di atas, penelitian ini memiliki beberapa tujuan, yang antara lain:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan kepemilikan hak atas tanah bagi warga negara asing di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum bagi warga negara asing dalam menguasai hak atas tanah di Indonesia dengan menggunakan nama orang lain berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Denpasar No. 82/PDT.G.2013/ PN. DPS?

D. Manfaat Penelitian

Suatu penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat yang sesuai dengan tujuan dari penelitian. Secara umum penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap perkembangan hukum pertanahan, khususnya mengenai isu penguasaan hak atas tanah oleh warga negara asing dengan menggunakan nama orang lokal (pinjam nama). Permasalahan pinjam nama orang lokal oleh orang asing menimbulkan beberapa persoalan hukum secara administrasi, dan di bidang hukum perdata menimbulkan konsekuensi hukum.

2. Secara Praktis

a. Bagi kalangan akademisi, praktisi hukum, seperti advokat dan pejabat notaris penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang jelas mengenai implementasi dan penerapan kebijakan pemerintah atas



kepemilikan tanah dan bangunan oleh warga negara asing di Indonesia.

- b. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan kepemilikan tanah dan bangunan oleh warga negara asing di Indonesia.
- c. Bagi Badan Pertanahan Nasional, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan guna penyusunan dan penyempurnaan pembangunan pelayanan di sektor pertanahan (Agraria).
- d. Bagi masyarakat, khususnya masyarakat daerah Bali penelitian ini diharapkan dapat memberikan penjelasan dan pengetahuan (*know ledge*) tentang beberapa akibat hukum atas praktek pinjam nama yang dilakukan oleh warga negara asing atas kepemilikan hak atas tanah di Indonesia.

E. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka teori

Guna membahas dan mengkaji hak atas tanah bagi orang asing, digunakan beberapa teori sebagai pisau analisisnya, yaitu: teori hak milik, teori sistem hukum, dan teori perlindungan hukum.

a. Teori Hukum Alam (*natural law*)

Hubungan hukum antara tanah dengan manusia akan melahirkan hak milik, baik hak milik individual maupun hak milik kolektif.

b. Teori Sistem Hukum (*Legal System Theory*)

Larangan kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing adalah suatu gagasan aturan hukum yang bersifat preskriptif dan bukanlah

pencerminan dari sesuatu yang ada dalam kenyataan. Gagasan aturan hukum yang preskriptif terkait larangan kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing seyogyanya dapat terwujud dalam tatanan hukum, sehingga tidak membuka peluang bagi orang asing memiliki tanah hak milik dan tidak ada tanah hak milik yang dimilikinya.

c. Teori perlindungan hukum

Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa hukum berfungsi untuk memberikan perlindungan terhadap berbagai kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia dapat terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.²

2. Kerangka konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan ini.

² Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 1.

II. PENGATURAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA

A. Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Bagi negara Republik Indonesia, dimana struktur kehidupan masyarakatnya, termasuk perekonomiannya sebagian besar bergerak dalam bidang agraria, maka fungsi bumi (tanah), air dan ruang angkasa serta semua yang terkandung di dalamnya amatlah penting sebagai sarana pokok dalam pembangunan menuju masyarakat yang adil dan makmur.³ Oleh karena itu, kepemilikan hak atas tanah bagi masyarakat Indonesia begitu penting, sehingga hak-hak menguasai atas tanah perlu diatur demi terciptanya tertib administrasi di bidang pertanahan.

Andy Hartanto, menjelaskan bahwa:

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya. Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah dapat dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.⁴

Dimaksud dengan hak atas tanah yang dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan ataupun hak lainnya yang berada dalam suatu tempat tertentu dan tidak dapat berpindah. Dalam hak atas tanah terdapat suatu hubungan hukum, dan berisikan wewenang dan kewajiban, namun apabila dilihat dari segi objeknya (tanahnya) maka hak atas tanah adalah merupakan status/kedudukan hukum yang masing-masing mempunyai sifat dan ciri-ciri yang membedakannya misalnya: hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, lain lagi apabila dilihat dari segi subjeknya atau pemegang dan pemilik hanya maka hak atas tanah merupakan hubungan hukum antara subjek hak dengan suatu bidang tanah tertentu (objek hak), dan dari hubungan hukum tersebut maka terbentuklah hak atas tanah dimana hak atas tanah ini berisikan wewenang yang bersifat umum dan wewenang yang bersifat khusus.⁵

Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, menyatakan bahwa:

Kepada pemegang hak atas tanah diberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula apa yang terdapat di dalam bumi seperti air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menegaskan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan

³ CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, h. 321

⁴Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, Laskbang Justisia, Surabaya, 2015, h. 49.

⁵ *Ibid.*, h. 51.

dipunyai oleh orang-orang. Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi.

Selain wewenang khusus dan wewenang umum sebagaimana tersebut di atas, hak atas tanah juga berisikan kewajiban-kewajiban yang berkaitan dengan tanah sebagai fungsi sosialnya, kewajiban memelihara tanah, memelihara lingkungan hidup, melestarikan hutan, air dan tanah, serta dapat juga membantu tercapainya kekuatan ekonomi yang riil di bidang pertambangan.

2. Hak-Hak Atas Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria

Hak atas tanah yang dijabarkan dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 Undang-Undang Pokok Agraria dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang, yaitu:

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.
- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Macam hak atas tanah ini belum ada.
- c. Hak atas tanah yang bersifat sementara. Macam hak atas tanah ini adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.⁶

Penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bagian II (1) menegaskan bahwa: dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dimiliki oleh seseorang. Sistem dalam Undang-Undang Pokok Agraria menentukan macam hak atas tanah bersifat terbuka, artinya masih

terbuka peluang adanya penambahan macam hak atas tanah selain yang ditentukan oleh Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.

Penambahan hak-hak lain yang belum disebutkan dalam UUPA, secara implisit disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yang menyatakan:

Bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Macam-macam hak atas tanah yang bersifat tetap dan sementara mempunyai sifat limitatif. Hak atas tanah yang baru tersebut bukan merupakan hak atas tanah yang bersifat tetap dan bukan merupakan hak atas yang bersifat sementara.

Adapun hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA, antara lain adalah:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. Hak-hak lain yang bersifat sementara, seperti halnya dengan:
 - 1) Hak gadai
 - 2) Hak usaha bagi hasil
 - 3) Hak menumpang
 - 4) Hak sewa tanah pertanian.⁷

Hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA pada mulanya bersifat limitatif, namun di dalam perkembangannya tidak lagi bersifat limitatif karena masih memberi kemungkinan munculnya hak-hak atas tanah lainnya, seperti hak pengelolaan atas tanah.

⁶*Ibid.*, h. 110-111

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2012, h. 10

Secara umum, hak-hak penguasaan atas tanah berdasarkan Hukum Agraria dapat dibagi menjadi beberapa kelompok, yaitu:

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum
- b. Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.
- c. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret
- d. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.⁸

Berdasarkan hirarkhinya, hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam UUPA, dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
- d. Hak perseorangan atas tanah, yang meliputi:
 - 1) Hak-hak atas tanah
 - 2) Wakaf tanah hak milik
 - 3) Hak tanggungan
 - 4) Hak milik atas Satuan Rumah Susun.⁹

Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hirarkhi tersebut dapat dijelaskan berikut ini:

a. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

Hak bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah

ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-UUPA.¹⁰

b. Hak Negara Atas Tanah

Hak menguasai negara atas bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah yang merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri, maka dalam penyelenggaraannya, sebagai pemegang hak dan pengembang amanat tersebut pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA. Ruang lingkup hak menguasai oleh negara yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA dan meliputi wewenang untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.¹¹

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Bagi masyarakat hukum adat, maka tanah mempunyai fungsi yang sangat penting. Tanah merupakan tempat di mana warga masyarakat hukum adat bertempat tinggal, dan tanah juga

⁸ Urip Santoso. *Op.Cit.*, h. 76

⁹ *Ibid.*, h. 77

¹⁰ *Ibid.*, h. 78

¹¹ Andy Hartanto, *Op.Cit.*, h. 54

memberikan penghidupan baginya.¹² Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yang menyatakan:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi.

Menurut Boedi Harsono dalam Urip Santoso, dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah: "Serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya".¹³

d. Hak-hak atas tanah

Hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, diantaranya termasuk adalah hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas Satuan Rumah Susun.¹⁴

3. Peralihan Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria

Umumnya hak atas tanah dapat beralih dan dialihkan. Dalam hal ini, hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan secara bebas sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan hak pakai hanya dapat dialihkan jika disetujui oleh pemberi hak pakai, dan hak sewa hanya dapat dialihkan asal disebutkan dalam perjanjian sewa menyewa atau disetujui oleh pemilik tanah tersebut.¹⁵

Peralihan hak atas tanah adalah memindahkan atau beralihnya penguasaan tanah yang semula milik seseorang atau sekelompok masyarakat ke masyarakat lainnya. Peralihan tersebut dapat dilakukan dengan cara menukar/memindahkan tanah.

Perbuatan hukum yang bertujuan mengalihkan hak atas tanah dapat berupa jual beli, tukar menukar, hibah, pernyataan dalam modal perusahaan (*inbreg*), pemberian dengan wasiat, dan lelang. Dalam proses peralihan atau pemindahan hak, pihak yang mengalihkan atau pemindahan hak, pihak yang mengalihkan atau memindahkan hak harus mempunyai hak dan kewenangan untuk memindahkan hak, sedang bagi pihak yang memperoleh hak harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah yang baru.¹⁶

B. Pengaturan Kepemilikan Hak Atas Tanah dan Bangunan Bagi Orang Asing

¹² Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, h. 172

¹³ Urip Santoso. *Op.Cit.*, h. 81

¹⁴ *Ibid.*, h. 83

¹⁵ Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, h. 49

¹⁶ *Ibid.*, h. 122-123

Secara konstitusional, pengaturan hukum tanah (sebagai bagian dari sumber daya alam) ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur tentang bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal ini terdapat dua kata yang menentukan yaitu “dikuasai” dan “dipergunakan”. Perkataan “dikuasai” sebagai dasar wewenang negara. Negara adalah badan hukum publik yang dapat mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia biasa. Perkataan “dipergunakan” mengandung suatu perintah kepada negara untuk mempergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Keterkaitan antara kaidah “hak menguasai negara” dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, akan menimbulkan kewajiban negara, sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, harus secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi, air, dan ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan akses terhadap bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹⁷

¹⁷ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, h. 63

Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan: bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara. Frasa kata “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, namun pengertian lebih pada memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk tingkatan tertinggi. Di mana pemberian wewenang kepada Negara tersebut berfungsi untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹⁸

Berdasarkan fungsi negara di atas, maka Negara berkewajiban untuk mengatur menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya serta menentukan hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa. Dalam kaitannya dengan pemilikan hak atas tanah oleh orang asing, maka Negara mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa, sehingga dalam pemberian hak-hak tanah bagi orang asing tidak bertentangan dengan ketentuan hukum.

¹⁸ Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaya, *Hak-Hak Atas Tanah : Seri Hukum Harta Kekayaan*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2003, h. 13

1. Pengaturan Pemilikan Tanah dan Bangunan Oleh WNA dan Badan Hukum Asing

Ketentuan Pasal 42 dan 43 UUPA dan diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dan peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 dan kemudian diganti dengan Nomor 8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing, tidak lain adalah untuk memberikan kemudahan dan menciptakan suasana kondusif bagi pelaku-pelaku ekonomi, agar tidak ragu-ragu untuk berinvestasi di Indonesia.

Adapun obyek hak pakai, yaitu tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik, yaitu:¹⁹

Hak Pakai atas Tanah Negara:

- a. Jika pemegang haknya adalah:
 - 1) Departemen, Lembaga Pemerintah Non departemen dan pemerintahan daerah;
 - 2) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional;
 - 3) Badan Keagamaan dan badan sosial;
- b. Jika pemegang haknya adalah selain tersebut di atas, yaitu:
 - 1) Warga negara Indonesia;
 - 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
 - 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum di Indonesia;
 - 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Pemberian hak pakai atas tanah Negara, diberikan berdasarkan Keputusan Menteri atau

¹⁹ Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah.

Pejabat yang diunjuk atas inisiasi atau usulan yang diajukan oleh pemegang hak pengelolaan. Pemberian hak pakai atas tanah negara untuk pertama kalinya diberikan dalam masa atau tenggang waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun. Pemberian hak pakai dapat pula diberikan oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.²⁰

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa Hak Pakai dapat terjadi atas Tanah Negara atau Hak Milik. Pemberian hak pakai, baik itu terjadi atas tanah Negara atau hak milik akan menimbulkan beberapa kewajiban hukum kepada pemegang Hak pakai tersebut, diantaranya adalah :²¹

- a. Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atas tanah dalam perjanjian pemberian hak pakai;
- b. Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberiannya atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau perjanjian pemberian Hak Pakai atas Tanah Milik;
- c. Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Pakai kepada negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Pakai tersebut hapus;
- e. Menyerahkan sertipikat Hak Pakai yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

²⁰ Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah.

²¹ Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah.

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. Pasal 43 ayat (1) mengatur bahwa sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara maka Hak Pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang dan ayat (2) mengatur tentang Hak Pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Dengan demikian, pemberian Hak Pakai ini bersifat personal, maka pada prinsipnya tidak dapat dialihkan. Hal ini berbeda dari ketentuan mengenai Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha yang sama sekali tidak mengandung unsur pembatasan dalam pengalihannya. Sifat personal dari Hak Pakai ini, jika dibandingkan dengan asas personal dalam hukum perikatan, jelas bahwa terhadap hak pakai ini memang ditujukan untuk kepentingan dari orang terhadap siapa Hak Pakai telah diberikan.²²

2. Pengaturan Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Bagi Orang Asing

Menjamin kepastian hukum mengenai pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian untuk orang asing, hal ini kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia, yang kemudian telah digantikan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang

Asing yang berkedudukan di Indonesia. Pasal 2 ayat (1) dan (2), Peraturan Pemerintah ini menyatakan bahwa:

- (1) Orang Asing dapat memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan Hak Pakai.
- (2) Orang Asing yang dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Orang Asing pemegang izin tinggal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Melaksanakan ketentuan Peraturan Pemerintah di atas, maka kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan Atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia. Pasal 1 Ayat (1) (2) dan (3) menentukan bahwa:

- a. Orang asing pemegang izin tinggal di Indonesia dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian berupa rumah tunggal atau satuan rumah susun.
- b. Peroleh rumah tunggal atau rumah susun dapat dilakukan dengan :
 - 1) Membeli rumah tunggal di atas tanah hak pakai, atas tanah negara, hak pengelolaan atau hak milik.
 - 2) Membeli satuan rumah susun di atas hak pakai atas tanah negara atau hak pengelolaan.
- c. Dalam hal orang asing membeli rumah tunggal di atas tanah hak pakai atas hak milik, dilakukan berdasarkan perjanjian pemberian

²² Supriadi, *Hukum Agraria*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2005, h. 253

hak pakai di atas hak milik yang dibuat dalam akta perjanjian oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah antara orang asing dengan pemegang hak milik.

- d. Perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik tersebut kemudian wajib dicatatkan dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan pada kantor pertanahan.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa orang asing yang dapat memiliki rumah di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional, yaitu memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan investasinya untuk memiliki rumah tempat tinggal/hunian di Indonesia. Orang asing ini dari segi kehadirannya di Indonesia, dapat dibagi dalam dua golongan, yaitu:

- a. Orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia);
- b. Orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap, melainkan hanya seaktu-waktu berada di Indonesia.²³

Perbedaan orang asing berdasarkan kedua golongan tersebut berhubungan dengan dokumen yang harus ditunjukkannya pada waktu melakukan perbuatan hukum memperoleh rumah, sebagai berikut:

- a. Bagi orang asing penempat; izin tinggal tetap, dan
- b. Bagi orang asing lainnya: izin kunjungan atau izinkeimigrasian

lainnya berbentuk tanda yang diterakan pada paspor atau dokumen keimigrasian lainnya yang dimiliki oleh orang asing yang bersangkutan.²⁴

Perolehan rumah tinggal atau hunian oleh orang asing, maka tidak dapat dilepaskan dari cara memperoleh hak atas tanah tempat rumah tersebut berdiri. Untuk memperoleh rumah tempat tinggal atau hunian, maka sebagaimana dimaksud Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2016, perolehan rumah hunian bagi orang asing dapat dilakukan melalui perbuatan hukum sebagai berikut:

- a. Membeli rumah tunggal di atas tanah hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan atau hak milik. Dalam hal orang asing membeli rumah tunggal di atas tanah hak pakai atas hak milik, maka perbuatan hukum ini dilakukan berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik yang dibuat dalam akta perjanjian oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah antara orang asing dengan pemegang hak milik.
- b. Membeli satuan rumah susun di atas hak pakai atas tanah negara atau hak pengelolaan.

Berbagai alternatif yang dapat dilakukan dalam memperoleh rumah hunian atau tempat tinggal bagi orang asing di atas disediakan untuk dipilih oleh pihak-pihak yang berkepentingan, baik pihak penyedia tanah/rumah maupun orang asing yang bersangkutan.

Pemberian kepemilikan rumah tinggal atau hunian oleh Warga Negara Asing dengan cara melakukan pembelian rumah hunian menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 13

²³ Sihar Sihombing, *Hukum Imigrasi*, Nuansa Aulia, Bandung, 2009, h 15.

²⁴ *Ibid.*, h. 15-16

Tahun 2016, dilakukan pembatasan. Pembatasan tersebut dinilai dari harga rumah tinggal atau hunian. Batasan harga rumah yang boleh dibelipun beragam sesuai dengan daerah masing-masing sebagaimana dirinci dalam Lampiran Permen Agraria Nomor 13 Tahun 2016.

Pembatasan pembelian rumah tinggal atau hunian tertuang di dalam Pasal 2 Permen Agraria 13/2016, yang menyatakan:

- (1) Pembelian rumah tunggal atau satuan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2), dengan syarat merupakan pembelian baru/unit baru berupa bangunan baru yang dibeli langsung dari pihak pengembang/pemilik tanah dan bukan merupakan pembelian dari tangan kedua.
- (2) Pembelian rumah tunggal atau satuan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan rumah tunggal atau satuan rumah susun dengan harga minimal sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa orang asing dan/atau badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki satuan rumah susun atau rumah tunggal yang dibangun di atas tanah dengan status hak pakai atas tanah negara maupun hak pakai di atas tanah hak milik dengan syarat dan jangka waktu tertentu sesuai dengan yang telah ditentukan. Hal ini telah membuka jalan satu-satunya kemungkinan bagi warga negara asing untuk memiliki satuan rumah susun maupun rumah tunggal hanya didasari Hak Pakai.

C. Status Hukum Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing di Indonesia

Dalam tatanan hukum pertanahan nasional, hubungan hukum antara orang baik warga Negara Indonesia maupun Negara Asing serta perbuatan hukumnya terkait dengan tanah telah diatur dalam UUPA. Salah satu prinsip nasionalitas, yaitu hanya Warga Negara Indonesia yang boleh memiliki hak milik atas tanah.²⁵

UUPA secara tegas menetapkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah di Indonesia. UUPA melarang hak milik kepada orang asing sebagaimana disebutkan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pelanggaran terhadap Pasal 26 ayat (2) UUPA, mengandung makna bahwa segala perbuatan hukum yang dilaksanakan dalam pengalihan hak milik kepada orang asing batal demi hukum.

III. AKIBAT HUKUM BAGI WARGA NEGARA ASING DALAM MENGUASAI HAK ATAS TANAH DENGAN MENGGUNAKAN NAMA ORANG LAIN BERDASARKAN PUTUSAN PENGADILAN NEGERI DENPASAR NO. 82/PDT.G.2013/ PN. DPS

A. Akibat Hukum Bagi Warga Negara Asing Dalam Menguasai Hak Atas Tanah Dengan Menggunakan Nama Orang Lain

Pada bab sebelumnya dijelaskan bahwa satu-satunya hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang asing adalah hak pakai, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UUPA.

²⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 286.

Demikian pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Orang Asing (WNA), menegaskan bahwa: WNA yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah tinggal (bisa Satuan Rumah Susun) yang dibangun atas hak pakai.

Berdasarkan hasil penelitian Mohammad Machfudi Zaqrni, yang dilakukan di 7 (tujuh) Provinsi yang ada di Indonesia, menemukan beberapa fakta sebagai berikut:

1. Mekanisme penguasaan tanah oleh WNA selama ini pada umumnya menggunakan cara-cara yang dianjurkan oleh konsultan hukum yang dianggap lebih memudahkan bagi para WNA, antara lain:
 - a. Pencampuran harata karena perkawinan.
 - b. Pewarisan.
 - c. Pinjam meminjam yang disertai dengan akta pengakuan utang, akta wasiat, kuasa memasang hipotik, kuasa untuk menjual dan pernyataan bersama atau menggunakan akta pengakuan utang disertai jaminan tanah dan perjanjian sewa menyewa.
2. Terjadinya kasus pinjam nama oleh WNA antara lain karena alasan-alasan sebagai berikut:
 - a. WNA ingin membeli beberapa bidang tanah yang dapat digunakan sebagai tempat tinggal dan tempat usaha, sedangkan dalam PP No. 41 Tahun 1996 hanya dapat diberikan 1 bidang tanah dengan hak pakai untuk rumah tinggal.
 - b. Jangka waktu untuk hak pakai kurang menarik dibanding dengan hak Guna Bangunan dan hak milik. Jangka waktu hak pakai yang diberikan sangat singkat sehingga jika investasi dilakukan maka waktu 25 tahun belum dapat mengembalik modal usaha.
 - c. Tanah yang akan dibeli berstatus hak milik dan hak guna bangunan sehingga WNA enggan untuk mengurus penurunan haknya.
 - d. Meskipun hak pakai dapat dijaikan hak tanggungan, namun Bank

sebagai kreditor lebih memilih yang dijadikan sebagai jaminan adalah hak guna bangunan.²⁶

Penelitian di atas mengindikasikan, meskipun Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, menegaskan bahwa hak pakai sebagai objek hak tanggungan, namun masyarakat, terutama orang asing kurang suka pada hak pakai, dan bank lebih suka pada hak guna bangunan. Akibatnya, sebagian dari masyarakat orang asing berupaya untuk memiliki tanah dengan berbagai cara, termasuk dengan cara melakukan penyulundupan hukum dengan menggunakan nama orang lain (pinjam nama orang lain) atas kepemilikan hak atas tanah.

Praktek kepemilikan tanah oleh orang asing dengan menggunakan nama orang lain (orang lokal/Indonesia), sekilas terlihat sah-sah saja apabila didasari pada asas kebebasan berkontrak. Namun apabila di telah lebih jauh lagi, maka praktek kepemilikan hak atas tanah dalam bentuk praktek pinjam nama bertentangan dengan hukum perjanjian.

Diketahui, bahwa praktek pinjam nama atas kepemilikan hak atas tanah bagi orang asing dilakukan dengan berbagai cara untuk mengelabui pihak yang berwenang di bidang administrasi pertanahan. Cara yang paling lazim digunakan antara orang asing dengan mereka yang digunakan namanya untuk kepemilikan hak atas tanah adalah dengan kuasa untuk menjual dan pernyataan bersama atau menggunakan akta pengakuan utang disertai jaminan tanah dan perjanjian sewa menyewa.

Pada dasarnya hukum perdata melalui KUH Perdata memberikan kebebasan bagi setiap orang untuk melakukan perikatan atau

²⁶ Mohammad Machfudi Zaqrni, *Op. Cit.*, h. 30

perjanjian (asas kebebasan berkontrak Pasal 1338 KUH Perdata). Namun demikian pelaksanaan asas kebebasan berkontrak tersebut harus pula mengacu pada ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata mengenai syarat sahnya suatu perjanjian.

Suatu perjanjian baru sah dan karenanya akan menimbulkan akibat hukum jika dibuat secara sah sesuai hukum yang berlaku. Persyaratan-persyaratan hukum yang harus dipenuhi agar sebuah perjanjian ini sah dan mengikat menurut Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kata sepakat antara para pihak dalam perjanjian.
2. Adanya kecakapan dari para pihak.
3. Adanya perihal tertentu
4. Adanya kausa yang diperbolehkan.

Ke 4 (empat) syarat yang ditentukan oleh Pasal 1320 KUH Perdata, jika ditelaah satu persatu, maka syarat yang tidak terpenuhi dalam praktek pinjam nama atas kepemilikan hak atas tanah adalah syarat ke 4 (empat), yaitu mengenai kausa yang diperbolehkan. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa, hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing hanyalah dalam bentuk hak pakai. Sehingga, di luar hak pakai bagaimanapun dan cara apapun yang dipergunakan oleh orang asing guna menguasai hak atas tanah di negara Indonesia jelas bertentangan dengan Hukum Agraria dan juga peraturan-peraturan terkait lainnya.

Terkait dengan hubungan hukum antara orang-orang termasuk masyarakat hukum adat dengan tanah yang memiliki hubungan yang erat antara negara dengan tanah, maka di dalam UUPA dimuat beberapa asas hukum agraria nasional. Asas-asas ini karena sebagai

dasar, dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Asas-asas tersebut antara lain:

1. Asas kenasionalan
2. Asas pada tingkatan yang tertinggi, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.
3. Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari padakepentingan perseorangan dan golongan.
4. Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.
5. Asas hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.
6. Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia.
7. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara arif oleh pemiliknyanya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan
8. Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana.²⁷

Kedelapan asas yang terdapat dalam UUPA tersebut di atas, tampak bahwa yang menjiwai adanya larangan pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA adalah asas kenasionalan dan asas hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Dalam asas kenasionalan, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional. Hubungan antara bangsa dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia

²⁷ Muchsin Imam Koeswahyono, dan Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2010, h. 54-60

adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia masih ada, dalam keadaan bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Bagi keberlangsungan suatu negara, maka tanah yang merupakan bagian dari wilayah suatu negara memiliki arti yang sangat penting. Tanah dalam wilayah negara Republik Indonesia adalah merupakan hak bangsa Indonesia. Hanya rakyat Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah Indonesia. Sehingga, sudah sangat tepat jika asas hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah juga menjawai adanya larangan pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA.

Berdasarkan hak menguasai negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA, maka penyelenggara pemerintahan diberikan wewenang untuk mengatur, menyelenggarakan, dan menetapkan berbagai segi peruntukan, penataan, penguasaan tanah dan penggunaan tanah, yang termasuk juga kewenangan dalam menetapkan larangan pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA.

Praktek pinjam nama oleh orang asing terkait dengan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia sebagaimana telah diuraikan jelas bertentangan dengan hukum agraria. Oleh karena, praktek pinjam nama secara hukum memiliki akibat hukum bagi para pihak yang membuat perjanjian pinjam nama tersebut.

Adapun akibat hukum terhadap praktek pinjam nama oleh orang asing terkait dengan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia, dapat

diuraikan sebagai:

1. Akibat Hukum Terhadap Objek Tanah

UUPA telah mengatur sedemikian rupa tentang hak –hak atas tanah dan tata cara memperoleh hak tanah. Demikian pula dengan kepemilikan hak atas tanah bagi orang yang hanya diberikan berupa hak pakai sebagaimana diatur dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996, yang mengatur tentang tata cara kepemilikan hak atas tanah bagi orang asing dalam bentuk hak pakai.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, kepemilikan hak atas tanah bagi orang asing hanya dapat berupa hak pakai. Setiap upaya atau cara yang dilakukan untuk menguasai hak atas tanah bagi orang asing tidak dibenarkan oleh hukum agraria.

UUPA dalam mencegah terjadinya praktek penyulundupan hukum dan atau pelanggaran terhadap ketentuan yang telah ditetapkan dalam UUPA, mengatur secara tegas mengenai sanksi hukum atas peralihan hak atas tanah kepada orang asing yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan-peraturan perundangan.

2. Akibat Hukum Terhadap Akta Perjanjian Pinjam Nama Dan Akta Jual Beli Tanah Yang Dibuat Oleh Notaris

Pasal 1868 KUHPerdato menegaskan bahwa: "Suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuat".

Ketentuan di atas menempatkan akta sebagai alat bukti yang sempurna, artinya

bahwa suatu akta yang dibuat berdasarkan dan mengacu pada ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara memiliki kekuatan pembuktian lahiriah, formal dan material untuk membuktikan kebenaran suatu perbuatan-perbuatan hukum atau peristiwa-peristiwa hukum bagi pihak-pihak yang membutuhkan pembuktian tentang hal itu dengan tanpa atau tidak memerlukan alat-alat bukti lain.²⁸

Berdasarkan definisi tersebut diketahui bahwa suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik harus memenuhi syarat-syarat yaitu dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang, dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, dan pejabat atau pegawai umum tersebut harus berwenang untuk membuat akta tersebut ditempat di mana akta dibuat. Karena dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, maka akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Hal ini dikarenakan pejabat atau pegawai umum tersebut mendapatkan kepercayaan dari negara untuk menjalankan sebagian fungsi administratif negara, sehingga legalitasnya dapat dipastikan. Selain itu, seorang pejabat atau pegawai umum juga tidak memiliki keberpihakan dalam pembuatan akta.

Lebih lanjut Pasal 1870 KUHPerdara menjelaskan:

Akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat didalamnya. Akta otentik merupakan suatu bukti yang sempurna, dalam arti bahwa ia sudah tidak memerlukan suatu penambahan

pembuktian. Ia merupakan suatu alat bukti yang mengikat dan sempurna.²⁹

Alasan lain akta otentik dikatakan sebagai alat bukti yang sempurna, karena akta otentik memiliki tiga kekuatan pembuktian, yaitu:

a. Lahiriah (*Uitwendige Bewijskracht*)

Kemampuan lahiriah akta Notaris merupakan akta itu sendiri untuk membuktikan keabsahannya sebagai akta otentik. Jika dilihat dari lahirnya sebagai akta otentik serta sesuai dengan aturan hukum yang sudah ditentukan mengenai syarat akta otentik, maka akta tersebut berlaku sebagai akta otentik, sampai terbukti sebaliknya, artinya sampai ada yang membuktikan bahwa akta tersebut bukan akta otentik secara lahiriah. Dalam hal ini beban pembuktian ada pada pihak yang menyangkal keotentikan akta Notaris yang bersangkutan, baik yang ada pada minuta dan salinan serta adanya awal akta sampai dengan akhir akta.

b. Formal (*Formale Bewijskracht*)

Akta Notaris harus memberikan kepastian bahwa sesuatu kejadian dan fakta tersebut dalam akta benar dilakukan oleh Notaris atau diterangkan oleh pihak-pihak yang menghadap pada saat yang tercantum dalam akta sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan dalam pembuatan akta.

Secara formal untuk membuktikan kebenaran dan kepastian tentang hari, tanggal bulan, tahun, waktu menghadap, dan para pihak yang menghadap, saksi dan Notaris, serta membuktikan apa yang

²⁸ R. Subekti, Subekti, *Hukum Pembuktian*, PT. Pradnya Paramitha, Jakarta, 2010, h. 22

²⁹ *Ibid.*, h.27

dilihat, disaksikan, didengar oleh Notaris (pada akta berita acara), dan mencatatkan keterangan atau pernyataan para pihak atau penghadap (pada akta pihak). Pihak yang mempermasalahkan akta tersebut harus melakukan pembuktian terBalik untuk menyangkal aspek formal dari akta Notaris. Jika tidak mampu membuktikan ketidakbenaran tersebut, maka akta tersebut harus diterima oleh siapapun.

c. *Materill (Materile Bewijskracht)*

Kepastian tentang materi suatu akta sangat penting, bahwa apa yang tersebut dalam akta merupakan pembuktian yang sah terhadap pihak-pihak yang membuat akta atau mereka yang mendapat hak dan berlaku untuk umum, kecuali ada pembuktian seBaliknya. Keterangan atau pernyataan yang dituangkan atau dimuat dalam akta pejabat (atau berita acara), atau keterangan para pihak yang diberikan atau disampaikan di hadapan Notaris dan para pihak harus dinilai benar. Perkataan yang kemudian dituangkan atau dimuat dalam akta harus dinilai telah benar berkata demikian. Jika ternyata pernyataan atau keterangan para penghadap tersebut menjadi tidak benar, maka hal tersebut tanggungjawab para pihak sendiri. Dengan demikian isi akta Notaris mempunyai kepastian sebagai yang sebenarnya, menjadi bukti yang sah di antara para pihak dan para ahli waris serta para penerima hak mereka.

Keberadaan akta notaris/akta notariil seperti di atas, dalam praktek pemilikan/penguasaan tanah hak milik oleh WNA di Indonesia pada umumnya dan di Bali

khususnya, akta notaris berpotensi digunakan sebagai salah satu upaya hukum dalam rangka mencapai tujuannya tersebut. Penggunaan akta notaris seperti itu, lazimnya digunakan akta-akta perjanjian *nominee* dalam berbagai variannya (varian akta), seperti dengan menggunakan akta notariil berupa kuasa mutlak sebagai alat untuk menguasai secara fisik maupun secara yuridis atas tanah hak milik.

Sementara itu, kuasa mutlak berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 Tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah yang isinya mengintruksikan bahwa:

- a. Semua Gubernur Kepala Daerah Tingkat I
- b. Semua Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II Seluruh Indonesia untuk:

Melarang Camat dan Kepala Desa atau Pejabat yang setingkat dengan itu, untuk membuat/menguatkan perbuatan Surat Kuasa Mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.

- 1) Kuasa Mutlak yang dimaksud dalam Diktum Pertama adalah kuasa yang didalamnya mengandung unsur tidak dapat di tarik kembali oleh pemberi kuasa.
- 2) Kuasa Mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah adalah Kuasa Mutlak yang memberikan kewenangan kepada penerima kuasa untuk menguasai dan menggunakan tanahnya serta melakukan segala perbuatan hukum yang menurut hukum dapat dilakukan oleh pemegang haknya.

Kaitannya dengan penguasaan tanah hak milik oleh WNA dengan menggunakan akta notaris/notariil dalam pembahasan ini adalah menelaah dan mengkaji keberadaan akta-akta (varian akta) tersebut sehubungan dengan

larangan yang terkandung dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menentukan, bahwa:

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 di samping kewarganegaraannya Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada 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.

Berdasarkan ketentuan di atas, keberadaan akta notaris yang di dalamnya mengandung adanya suatu perbuatan-perbuatan hukum baik secara langsung ataupun tidak langsung mengakibatkan terjadinya peralihan hak milik atas tanah antara WNI dengan WNA, merupakan perbuatan melanggar hukum dan perbuatan-perbuatan tersebut batal demi hukum.

Suatu perjanjian *nominee* dalam varian akta berupa akta perjanjian perikatan jual beli (PPJB) yang diikuti dengan akta menjual atas tanah hak milik antara WNA dengan WNI misalnya, atau dalam bentuk akta lain, sesungguhnya telah mengandung peralihan hak atas tanah dimaksud dari WNI kepada WNA, sekalipun belum dilangsungkan Balik namanya untuk menjadi dan ke atas nama WNA tersebut pada kantor Pertanahan.

Dikatakan demikian oleh karena perjanjian jual beli tanah yang dibuat dalam bentuk akta notaris (PPJB) dan kuasa menjual, telah mengandung *feitelijke levering*, yaitu

penyerahan kekuasaan belaka, dan suatu perbuatan *physik*. Sehingga dapat merupakan suatu penyerahan nyata atas barang/benda dalam hal ini adalah tanah hak milik tersebut.

Substansi perikatan tersebut adalah untuk memberikan sesuatu ke dalam pemilikannya orang lain (keditur), maka perjanjian tersebut perlu diikuti dengan suatu perjanjian yang lain, yaitu perjanjian kebendaan. Adapun yang dimaksud dengan perjanjian kebendaan adalah perjanjian untuk mengadakan, mengubah dan menghapuskan hak-hak kebendaan. Karena *levering* atau penyerahan, menjadikan orang yang menerima penyerahan sebagai pemilik dari barang yang diserahkan dan hak milik adalah hak kebendaan, yang disebut dengan perjanjian penyerahan atau *levering* suatu perjanjian kebendaan. Itulah sebabnya undang-undang menyatakan bahwa *levering* atau penyerahan adalah cara untuk memperoleh hak milik (Pasal 584 KUH Perdata).

Beralihnya hak milik atas benda yang bersangkutan berarti ada penghapusan hak milik, hak kebendaan dan bagi yang menerima berarti ada hak milik atas suatu benda yang sebelumnya tidak ada padanya. Baginya penyerahan perjanjian kebendaan mengadakan hak kebendaan.

Keadaan seperti ini kiranya dapat dipahami bahwa yang lebih baik adalah *levering* atau penyerahan hak tagihan. Karena ia menjadikan orang yang menerima penyerahan pemilik dari tagihan yang diserahkan (mendapatkan hak kebendaan) maka perjanjian seperti itu merupakan suatu *zakelijke overeenkoms* (perjanjian kebendaan).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dideskripsikan bahwa akta perjanjian *nominee* yang dibuat dengan akta notariil sebagai upaya hukum penguasaan/pemilikan tanah hak milik di

Indonesia, terlebih-lebih dengan klausula tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa (WNI) secara langsung memberi kewenangan bagi penerima kuasa (orang asing/WNA) untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanah tersebut, yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak (WNI) sehingga pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.

Akta *nominee* antara WNI dengan WNA sebagai suatu perjanjian tidak sah. Oleh karena pembuatan akta *nominee* tersebut apabila dilihat dari sisi sahnya suatu perjanjian menurut Pasal 1320 KUH Perdata, maka perjanjian tersebut tidak memenuhi unsur obyektifnya suatu perjanjian yakni suatu sebab yang halal. Hal ini dikarenakan perjanjian tersebut tidak mengindahkan norma-norma dan kaedah-kaedah tentang dapat atau tidak dapatnya tanah hak milik diperjanjikan untuk dialihkan haknya kepada WNA, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Berdasarkan uraian di atas, maka akta notaris yang dibuat notaris dalam bentuk perjanjian *nominee* (pinjam nama) yang telah bertentangan dan melanggar ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA, berakibat hukum batalnya akta tersebut demi hukum.

Terlepas telah dilakukannya perjanjian *nominee* yang terbukti dari adanya akta notaris dan hanya oleh hukum dianggap tidak pernah ada sekalipun sejatinya pernah ada, yang penting untuk ditelaah lebih lanjut guna memenuhi ketentuan Pasal 26 ayat (2) yang pada anak kalimat menentukan bahwa : "..., 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".

Pada umumnya, akta notaris sebagai produk dari pejabat umum berlaku adigium bahwa, penilaian terhadap akta notaris harus dilakukan dengan asas praduga sah (*vermoeden van rechtmatigheid*) atau *presumptio iustae cause*. Asas ini dapat digunakan untuk menilai akta notaris, yaitu akta notaris harus dianggap sah sampai ada pihak yang menyatakan akta tersebut tidak sah. Untuk menyatakan atau menilai akta tersebut tidak sah harus dengan gugatan ke Pengadilan Umum. Selama dan sepanjang gugatan berjalan sampai dengan ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, maka akta notaris tetap sah dan mengikat para pihak atau siapa saja yang berkepentingan dalam akta tersebut.

Gugatan menyatakan akta notaris tersebut tidak sah, maka harus dibuktikan ketidakabsahan dari aspek lahiriah, formal dan material akan notaris. Jika tidak dapat dibuktikan maka akta yang bersangkutan tetap sah mengikat para pihak atau siapa saja yang berkepentingan dengan akta tersebut. Asas ini telah diakui dalam UUJN yang tercantum dalam Penjelasan Bagian Umum ditegaskan bahwa: "Akta notaris sebagai alat bukti tertulis yang terkuat dan terpenuh, apa yang dinyatakan dalam akta notaris harus diterima kecuali pihak yang berkepentingan dapat membuktikan hal sebaliknya secara memuaskan dihadapan persidangan pengadilan".

Asas praduga sah bila dikaitkan dengan akta yang dapat dibatalkan, merupakan suatu tindakan mengandung cacat, yaitu tidak berwenangnya notaris untuk membuat akta secara lahiriah, formal, material dan tidak sesuai dengan aturan hukum tentang pembuatan akta

notaris. Serta asas ini tidak dapat digunakan untuk menilai akta batal demi hukum, karena akta batal demi hukum dianggap tidak pernah di buat. Berdasarkan hal tersebut, maka kedudukan akta notaris:

- a. Dapat dibatalkan.
- b. Batal demi hukum.
- c. Mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.
- d. Dibatalkan oleh para pihak sendiri.
- e. Dibatalkan oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena penerapan asas praduga sah.

Kelima kedudukan akta notaris di atas tidak dapat dilakukan secara bersamaan, jika telah ada Putusan Pengadilan Umum yang berkekuatan hukum tetap yang memutuskan akta notaris tersebut kehilangan keotentikannya sehingga akta notaris mempunyai kedudukan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau akta notaris batal demi hukum atau akta notaris dibatalkan oleh para pihak sendiri dengan akta notaris lagi, maka pembatalan akta notaris yang lainnya tidak berlaku. Dengan kata lain, akta notaris yang di dalamnya terkandung kecacatan hukum, maka konsekuensi hukum terhadap akta tersebut dapat batal atau dibatalkan.

Akibat hukum dari suatu kebatalan pada prinsipnya sama, yaitu: batal demi hukum, dapat dibatalkan atau *non existent* yang ketiganya mengakibatkan perbuatan hukum tersebut menjadi tidak berlaku atau perbuatan hukum tersebut tidak mempunyai akibat hukum. Perbedaannya terletak pada waktu berlakunya kebatalan tersebut, yaitu:

- a. Batal demi hukum, akibatnya perbuatan hukum yang dilakukan tidak mempunyai akibat hukum sejak terjadinya perbuatan hukum tersebut atau berdaya surut (*ex tunc*), dalam praktek batal demi hukum didasarkan

pada Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

- b. Dapat dibatalkan, akibatnya perbuatan hukum yang dilakukan tidak mempunyai akibat sejak terjadinya pembatalan dan dimana pembatalannya atau pengesahan perbuatan hukum tersebut tergantung pada pihak tertentu, yang menyebabkan perbuatan hukum tersebut dapat dibatalkan. Akta yang sanksinya dapat dibatalkan, tetap berlaku dan mengikat selama belum ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang membatalkan akta tersebut.
- c. *Non existent*, akibatnya perbuatan hukum yang dilakukan tidak ada atau *non existent* yang disebabkan karena tidak dipenuhinya *essensilia* dari suatu perjanjian atau tidak memenuhi salah satu unsur atau semua unsur dalam suatu perbuatan hukum tertentu. Sanksi *non existent* secara dogmatis tidak diperlukan putusan pengadilan, namun dalam praktek tetap diperlukan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan implikasinya sama dengan batal demi hukum.³⁰

Terkait dengan batalnya akta yang dibuat oleh notaris, maka lahirnya tanggung jawab notaris terhadap aktanya yang batal demi hukum, dapat digunakan teori pertanggungjawaban seperti, *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan karakter risiko atau tanggung gugat yang bergantung atau yang meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang.

Sebaliknya dimaksud dengan *responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan,

³⁰ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, h. 363-366.

ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum. Sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.

Sehubungan dengan pembahasan dalam penelitian ini, kesalahan notaris mengkonstatir akta terdapat ketika notaris secara normatif seharusnya mengetahui larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA, akan tetapi notaris tersebut tetap bersedia membuat akta yang dimintakan kepadanya dalam bentuk akta perjanjian *nominee*. Oleh karena itu, jika ternyata akta tersebut melahirkan kerugian bagi pihak WNA, maka dapat dimintakan pertanggungjawaban personal kepada notaris bersangkutan untuk memberi ganti rugi sebagaimana layaknya berlaku dalam hukum perdata.

B. Akibat Hukum Bagi Warga Negara Asing Dalam Menguasai Hak Atas Tanah Di Indonesia Dengan Menggunakan Nama Orang Lain dalam Putusan Putusan Pengadilan Negeri Denpasar No. 82/PDT.G/2013/PN.DPS.

Pada uraian di atas telah dijelaskan mengenai akibat hukum terhadap penguasaan hak atas tanah bagi orang asing dengan menggunakan praktek pinjam nama (*nominee*), yang berakibat pada objek tanah yang dibeli dan juga akta jual beli tanah yang dibuat Notaris/PPAT, yang menurut ketentuan hukum akan menjadi batal demi hukum.

Kemudian untuk melihat akibat hukum yang timbul akibat praktek pinjam nama atas penguasaan hak milik atas tanah oleh orang asing dapat dilakukan analisis hukum terhadap Putusan Pengadilan Negeri Denpasar No. 82/PDT.G/2013/PN.DPS.

Putusan Pengadilan Negeri Denpasar No. 82/PDT.G/2013/PN.DPS, yakni bermula dari Kasus sengketa kepemilikan tanah yang dialami oleh Ny. Susan Eillen Mather, bermula dari adanya keinginan dari Ny. Susan Eillen Mather untuk membeli sebuah rumah yang akan di jual di kawasan Kuta Bali. Kemudian keinginan dari Ny. Susan Eillen Mather tersebut disampaikan kepada I Nyoman Sutapa. Menanggapi keinginan dari Ny. Susan Eillen Mather, kemudian I Nyoman Sutapa menyarankan kepada Ny. Susan Eillen Mather sebaiknya membeli tanah kosong, lalu kemudian membangun sebuah villa ketimbang membeli rumah tersebut. Pada saat itu, I Nyoman Sutapa menyatakan kesediannya untuk membantu Ny. Susan Eillen Mather, untuk mengawasi jalannya pembangunan villa tersebut.

Pada tahun 1998 akhirnya Ny. Susan Eillen Mather dengan uang miliknya sendiri membeli sebidang tanah yang terletak di daerah Kerobokan dengan SHM No. 3590/ Kerobokan seluas 1500m². Karena Ny. Susan Eillen Mather adalah warga Negara asing dan tidak boleh memiliki tanah hak milik di Indonesia, lalu kemudian I Nyoman Sutapa menyarankan pada Ny. Susan Eillen Mather untuk menggunakan namanya saja di dalam Sertifikat. I Nyoman Sutapa mencoba untuk memberikan keyakinan kepada Ny. Susan Eillen Mather bahwa tanah tersebut akan aman dalam pengawasannya. Untuk meyakinkan Ny. Susan Eillen Mather, I Nyoman Sutapa kemudian di hadapan Notaris I

Gusti Ngurah Putra Wijaya, menandatangani Pernyataan No. 5 tanggal 3 November 1998 yang menyatakan bahwa seluruh uang pembelian atas tanah dengan SHM No. 3590/Kerobokan berasal dari Ny. Susan Eillen Mather dan mengakui sepenuhnya kepemilikan atas tanah tersebut berada di tangan Ny. Susan Eillen Mather.

Setelah pembelian atas tanah tersebut, kemudian pada tanggal 21 Oktober 2005, Ny. Susan Eillen Mather dan I Nyoman Sutapa menandatangani Perjanjian yang berisi penegasan tentang uang untuk membeli dan membangun Objek Sengketa yang berasal dari Ny. Susan Eillen Mather. Selain itu di dalam Perjanjian tanggal 21 Oktober 2005 ini juga mengatur tentang:

1. Kesiediaan Tergugat I untuk membantu Penggugat apabila Objek Sengketa akan dijual kepada pihak lain tidak terbatas pada penandatanganan akta-akta/surat-surat yang diperlukan sehubungan dengan penjualan Objek Sengketa.
2. Hak masing-masing pihak yaitu Penggugat dan Tergugat I untuk mencari pembeli yang nantinya akan dicari pembeli dengan harga tertinggi yang disepakati oleh Penggugat dan Tergugat I.
3. Pembagian keuntungan apabila Objek Sengketa dijual, dimana yang dimaksud dengan "keuntungan" adalah Harga Jual Objek Sengketa dikurangi harga beli tanah sebelumnya, biaya pembangunan villa sebesar Rp. 2.000.000.000 (Dua Miliar Rupiah), biaya broker, biaya notaris, pajak-pajak, dan biaya lain yang mungkin timbul berkenaan dengan penjualan objek tanah. Pembagian keuntungan tersebut disepakati dengan perhitungan:
 - a. Ny. Susan Eillen Mather 90% dari keuntungan.
 - b. I Nyoman Sutapa 10% dari keuntungan.³¹

Namun, setelah Ny. Susan Eillen Mather membeli tanah dan di atasnamakan ke nama I Nyoman, Ny. Susan Eillen Mather tidak pernah memegang Sertifikat Hak Milik atas Tanah dikarenakan I Nyoman meminta agar SHM tersebut tetap ada di Bali dengan alasan untuk memudahkan apabila dikemudian hari diperlukan untuk kepentingan administrasi. Sampai pada akhirnya Ny. Susan Eillen Mather sekitar tanggal 11 September 2012, mengetahui bahwa tanah tersebut telah dialihkan oleh I Nyoman kepada pihak lain. Hal itu diketahui dari salah seorang yang mengaku kuasa dari pemilik baru objek sengketa datang dan memberikan beberapa dokumen termasuk diantaranya adalah Akta Jual Beli No. 304/2012 tanggal 6 Agustus 2012 antara Tergugat I dengan Tergugat II di hadapan Tergugat III. Selain Akta Jual Beli tersebut, disertakan pula SHM baru atas Objek Sengketa yang menunjukkan perubahan dari SHM No.8939/Kel Kerobokan Kelod 1.450m2.

Terhadap kasus tersebut di atas, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Denpasar menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian ;
2. Menyatakan Tergugat I, Tergugat II dan Tergugat III telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum ;
3. Menyatakan Perjanjian Jual Beli No. 52 tanggal 12 Januari 2012, Kuasa No. 53 tanggal 12 Januari 2012, dan Akta Jual Beli No. No. 304/2012 tanggal 6 Agustus 2012 dinyatakan batal;
4. Menyatakan sertifikat Hak Milik No. 5135, seluas 1.450 m2 (Seribu Empat Ratus Lima Puluh Meter Persegi) terletak di Kelurahan Kerobokan Kelod, Kecamatan Kuta Utara, Badung- Bali atas nama Farhat Said (Tergugat II) tidak berkekuatan hukum.
5. Memerintahkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Badung, Bali (Turut Tergugat) untuk mengembalikan Sertifikat Hak Milik

³¹ Putusan Pengadilan Negeri Denpasar. Nomor: 82/PDT.G/2013/PN.DPS, h. 4-5

No. 5135, seluas 1.450m² (Seribu Empat Ratus Lima Puluh Meter Persegi) terletak di Kelurahan Kerobokan Kelod, Kecamatan Kuta Utara, Badung-Bali menjadi atas nama I Nyoman Sutapa (Tergugat I).

6. Memerintahkan agar Objek Sengketa dijual lelang dan hasil penjualan lelang digunakan untuk membayar investasi yang telah ditanam Penggugat sebesar Rp. 12.000.000.000 (Dua Belas Miliar Rupiah).³²

Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Denpasar tersebut di atas, terlihat bahwa majelis hakim tidak menyatakan bahwa tanah yang menjadi objek sengketa dikuasai negara atau jatuh pada negara. Majelis hakim hanya membatalkan akta jual beli yang dilakukan antara Tergugat I dan Tergugat II, yang telah bersertifikat Hak Milik No. 5135, seluas 1.450 m² (Seribu Empat Ratus Lima Puluh Meter Persegi) terletak di Kelurahan Kerobokan Kelod, Kecamatan Kuta Utara, Badung- Bali atas nama Farhat Said (Tergugat II) tidak berkekuatan hukum. Lebih lanjut, berdasarkan putusan tersebut di atas, juga tidak terlihat bahwa Majelis Hakim menerapkan ketentuan Pasal 26 ayat (2) pada penyelesaian perkara tersebut.

Majelis hakim berdasarkan pertimbangannya menyatakan bahwa perjanjian antara penggugat dengan tergugat I adalah batal demi hukum karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1337 KUH Perdata, yang menyatakan bahwa "Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh Undang-undang, atau berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.

Pertimbangan hakim sangat tidak bersesuaian dengan putusan Majelis hakim pada poin 6, yakni memerintahkan agar objek sengketa dijual lelang dan hasil penjualan lelang

digunakan untuk membayar investasi yang telah ditanam Penggugat sebesar Rp. 12.000.000.000 (Dua Belas Miliar Rupiah). Apabila hakim membatalkan perjanjian *nomine* antara penggugat dengan Tergugat I, maka sungguh tidak beralasan untuk mengembalikan investasi penggugat yang disesuaikan dengan kenaikan harga tanah berkisar 20 Jt /M². Sehingga penggugat menerima Rp. 12.000.000.000 (*dua belas miliar rupiah*). Sebab, sesungguhnya akibat pembatalan perjanjian *nominee* tersebut, maka perjanjian itu dianggap tidak pernah terjadi atau tidak pernah ada.

Dalam perkara ini, seharusnya majelis hakim menerapkan ketentuan Pasal 26 ayat (2), di mana keseluruhan perbuatan hukum tersebut harus dipandang sebagai perbuatan langsung atau tidak langsung untuk mengalihkan hak atas tanah kepada orang asing. Sehingga perbuatan tersebut harus dipandang sebagai perbuatan melawan hukum dan batal demi hukum. Dengan demikian, penggugat (orang asing) dalam hal ini tidak dapat menuntut pembayaran atas pembelian tanah tersebut. Namun, dalam perkara ini majelis hakim memandang bahwa perjanjian antara penggugat dengan tergugat adalah merupakan bentuk investasi, sehingga konsekuensinya Tergugat I harus mengembalikan nilai investasi yang ditanamkan oleh penggugat. Di mana nilai besarnya jumlah investasi yang ditanam oleh penggugat disesuaikan dengan perkembangan nilai nominal uang dan perkembangan harga tanah ketika itu dengan keadaan harga tanah yang ada saat putusan tersebut dijatuhkan.

Majelis hakim menilai pada saat terjadinya investasi, harga tanah berkisar Rp. 8.5-9 Miliar, yang kemudian disesuaikan dengan kenaikan harga tanah dengan kelipatan berkisar

³² *Ibid.*, h. 76-77.

20jt M², sehingga harga objek tanah yang menjadi sengketa tersebut berkisar Rp. 18 Miliar.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim berkesimpulan bahwa penggugat layak menerima pengembalian dana investasi sebesar Rp. 12 Miliar atas investasi yang ditanamnya dengan Tergugat I. Pada pertimbangan hakim yang memerintahkan untuk mengganti uang investasi yang diberikan penggugat pada dasarnya telah terjadi ketidaksesuaian antara pertimbangan majelis hakim yang satu dengan yang lainnya.

Di satu sisi majelis hakim membatalkan perjanjian antara penggugat dan tergugat, di sisi lain majelis hakim memerintahkan untuk melakukan lelang agar uang investasi penggugat dikembalikan sesuai jumlah atau uang yang telah disesuaikan dengan nilai objek tanah yaitu sebesar Rp. 12 Miliar.

Putusan majelis hakim yang demikian jelas tidak sesuai dengan penerapan Pasal 26 ayat (2), yang menyatakan bahwa tanah dari hasil perbuatan hukum yang terbukti adanya keinginan untuk mengalihkan hak milik atas tanah pada WNA akan jatuh pada negara, di mana seluruh pembayaran yang telah terjadi tidak dapat di tuntutan kembali.

Berdasarkan uraian kasus dan penyelesaian kasus pada perkara No. 82/PDT.G/2013/PN.DPS, maka dapat dipahami bahwa sesungguhnya perjanjian *nominee* yang dibuat untuk mengalihkan hak milik atas tanah kepada orang asing bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Oleh karenanya, seluruh perbuatan hukum tersebut dinyatakan batal demi hukum.

Secara yuridis, seyogyanya Penggugat (Ny. Susan Eillen Mather) tidak memiliki hak untuk menuntut pengembalian atas uang yang

telah dikeluarkan untuk membeli tanah tersebut, dan kemudian tanah tersebut berdasarkan hukum akan jatuh pada negara. Tetapi, faktanya dalam perkara ini majelis hakim Pengadilan Negeri Denpasar yang memeriksa perkara tersebut memiliki pertimbangan yang berbeda. Meskipun Majelis Hakim berpandangan seluruh perbuatan hukum atau perjanjian yang dibuat oleh penggugat dan tergugat dinyatakan batal, namun penggugat menerima haknya berupa pembayaran atas pembelian tanah yang menggunakan nama orang lain (tergugat I/ I nyoman Sutapa).

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan:

1. Pengaturan kepemilikan hak atas tanah bagi warga negara asing di Indonesia hanya sebatas pada hak pakai, terkecuali ditentukan lain oleh pemerintah. Pengaturan kepemilikan tersebut jelas diatur dalam Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai.
2. Hak menguasai tanah oleh orang dengan menggunakan nama orang lain, memiliki akibat hukum terhadap objek tanah dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak. Terhadap objek tanah, maka tanah tersebut dapat jatuh kepada negara sesuai dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Sedangkan terhadap perjanjian *nomine* antara orang asing dengan orang yang dipinjam nama batal demi hukum, demikian pula dengan peralihan hak atas tanah, baik itu dengan jual beli, hibah ataupun dengan cara lainnya. Akibat hukum bagi warga Negara Asing dalam menguasai hak atas tanah di Indonesia dengan menggunakan nama orang lain, akan mengakibatkan hak menguasai atas tanah tersebut hapus. Sebab, penguasaan hak atas tanah yang demikian tidak dibenarkan oleh undang-undang. Bagi orang asing yang telah terlanjur melakukan perbuatan hukum untuk menguasai hak atas di Indonesia, maka keseluruhan perbuatan hukum tersebut dianggap batal demi hukum.

B. Saran

1. Agar tidak terjadi lagi penyelundupan hukum bagi orang asing terkait dengan kepemilikan hak atas tanah, maka sebaiknya pemerintah mengatur kembali hak-hak yang dapat dimiliki oleh warga negara asing, sehingga tidak terbatas pada hak pakai saja, melainkan juga dapat diberikan hak-hak lainnya, seperti Hak Guna Bangunan.
2. Majelis hakim yang memeriksa perkara terkait dengan sengketa tanah yang melibatkan warga negara asing, harus benar-benar konsisten menerapkan ketentuan yang diatur dalam UUPA dan peraturan yang terkait lainnya. Demikian pula dalam penerapan asas-asas hukum perjanjian, sehingga dengan adanya pembatalan terhadap perjanjian yang terkait dengan hak menguasai tanah bagi orang asing, maka secara otomatis akibat dari perjanjian tersebut harus juga dianggap tidak ada.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Prenada Kencana Media Group, 2009.
- , *Menguak Tabir Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Group, 2015.

- Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, Laskbang Justisia, Surabaya, 2015.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII, 2005.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- , *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2012.
- B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2000.
- , *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Rafika Aditama, Bandung, 2009.
- CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, 2010.
- Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.
- Ismail, Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, UGM, Yogyakarta, 2007.
- Lawrence W. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- , *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial* (Penerjemah M. Khosim), Nusa Media, Bandung, 2009.
- Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004.
- Maria S. W, Sumardjo, WNA dan Pemilikan Hak Milik Terselubung, Kompas, Jakarta, 1994.
- , *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2007.
- Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Moh. Maftud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cet. Keempat, 2009.
- Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, Jakarta, 1994.
- O.C.Kaligis, *Pendapat Ahli Dalam Perkara Pidana*, Jakarta, Penerbit: Alumni, 2008.
- Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya 1987.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008.
- Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, 2005.
- Ridwan Halim, *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers, Jakarta, 2006.
- R. Subekti, Subekti, *Hukum Pembuktian*, PT. Pradnya Paramitha, Jakarta, 2010.
- Roestamy Martin, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Property Bagi Asing Dihubungkan dengan Hukum Pertanahan*, Alumi, Bandung, 2011.
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Buku Kompas, 2008.
- Sihar Sihombing, *Hukum Imigrasi*, Nuansa Aulia, Bandung, 2009.

Sudargo Gautama, *Hukum Agraria Antar Golongan*, Bandung: Alumni, 1973.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (suatu pengantar)*, Yogyakarta: Liberty, 1991.

-----, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983.

-----, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

-----, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1998.

Sudarman Danim, *Menjadi Penelitian Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002.

Supriadi, *Hukum Agraria*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

Thalib Hambali, *Pemidanaan Dalam Konflik, Pertanahan Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Prenada Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2009.

Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2015.

Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum & Masyarakat*, Malang: Surya Pena Gemilang, 2010.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8 Tahun 1996.

Putusan Pengadilan Negeri Denpasar. Nomor: 82/PDT.G/2013/PN.DPS

B. Peraturan PerUndang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria,

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.