



Penguasaan Hak Atas Tanah Berdasarkan Perjanjian Nominee dalam Investasi Asing di Indonesia

Gilbert Parulian Naibaho^{1*}, Ni Luh Made Mahendrawati², I Wayan Rideng³

¹⁻³Program Studi Magister Hukum, Universitas Warmadewa, Indonesia

*Penulis Korespondensi: gilbertnaibahoz2@gmail.com

Abstract. *This study aims to analyze the legal provisions on land rights for foreign nationals in the Indonesian land law system and to examine the validity and legal consequences of nominee agreements in the control of land rights by foreign investors. The background of this study is based on the practice of using nominee agreements (borrowing names) by foreign nationals to control land in Indonesia, which legally contradicts the provisions of the Basic Agrarian Law (UUPA) which prohibits ownership of land rights by foreign parties. This study uses a normative legal research method with a legislative approach and a conceptual approach. The legal sources used include primary, secondary, and tertiary legal materials that are analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the regulation of land rights for foreign nationals in the Indonesian legal system is limited to use rights, lease rights, or through certain legal entities such as Foreign Investment Limited Liability Companies (PT PMA). Meanwhile, the practice of nominee agreements is a form of legal smuggling that contradicts the basic principles of national agrarian law, so that the agreement can be declared null and void. In addition, this practice creates legal uncertainty and has the potential to harm the state and society because it obscures the status of land ownership. In conclusion, firm law enforcement and regulatory harmonization between agrarian and investment law are needed to ensure legal certainty and safeguard state sovereignty over land, without hindering foreign investment in Indonesia.*

Keywords: Agrarian Law; Foreign Nationals; Land Rights; Legal Certainty; Nominee Agreements.

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum hak atas tanah bagi warga negara asing dalam sistem hukum pertanahan Indonesia serta mengkaji keabsahan dan akibat hukum perjanjian nominee dalam penguasaan hak atas tanah oleh investor asing. Latar belakang penelitian ini didasarkan pada adanya praktik penggunaan perjanjian nominee (pinjam nama) oleh warga negara asing untuk menguasai tanah di Indonesia, yang secara yuridis bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh pihak asing. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan hak atas tanah bagi warga negara asing dalam sistem hukum Indonesia hanya terbatas pada hak pakai, hak sewa, atau melalui badan hukum tertentu seperti Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing (PT PMA). Sementara itu, praktik perjanjian nominee merupakan bentuk penyelundupan hukum yang bertentangan dengan prinsip dasar hukum agraria nasional, sehingga perjanjian tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum. Selain itu, praktik ini menimbulkan ketidakpastian hukum serta berpotensi merugikan negara dan masyarakat karena mengaburkan status kepemilikan tanah. Kesimpulannya, diperlukan penegakan hukum yang tegas serta harmonisasi regulasi antara hukum agraria dan hukum investasi untuk menjamin kepastian hukum dan menjaga kedaulatan negara atas tanah, tanpa menghambat masuknya investasi asing di Indonesia.

Kata Kunci: Hak Atas Tanah; Hukum Agrarian; Kepastian Hukum; Perjanjian Nominee; Warga Negara Asing.

1. LATAR BELAKANG

Negara Indonesia sebagai negara yang menegaskan dirinya sebagai "Negara Agraris" menempatkan tanah pada kedudukan yang sangat penting. Begitu pentingnya tanah, sehingga konstitusi memberikan amanat kepada negara untuk melindunginya. Tanah merupakan suatu sumber daya alam yang penting bagi kelangsungan hidup umat manusia, hubungan antara manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat untuk hidup melainkan lebih daripada itu. Tanah merupakan tempat dimana manusia dapat hidup dan berkembang selain itu tanah juga

menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup umat manusia. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen karena tanah memberikan suatu kemantapan untuk dicadangkan bagi kehidupan di masa mendatang. Selain itu tanah merupakan tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia disamping sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui kegiatan usaha pertanian, perkebunan dan sebagainya. Oleh karena itu, pengaturan mengenai tanah dan hak atas tanah merupakan bagian fundamental dalam sistem hukum nasional yang harus menjamin keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tanah merupakan aset bagi bangsa Indonesia yaitu sebagai modal dasar pembangunan menuju masyarakat yang adil dan makmur, oleh karena itu pemanfaatannya harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang telah tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Hal ini harus dihindari dengan adanya upaya yang menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Berkaitan dengan pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup bangsa masyarakat, maka Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan (UUPA).

Hak atas tanah merupakan suatu hak untuk menguasai tanah oleh negara yang diberikan kepada seseorang, sekelompok orang, maupun kepada badan hukum baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Pemegang hak milik atas suatu tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan serta memanfaatkan tanah hak miliknya untuk kepentingan hidupnya dengan mematuhi peraturan yang diatur dalam (UUPA) serta Peraturan Perundangan-Undangan lain yang terkait. Sebagai negara yang berkembang, Indonesia memerlukan adanya modal atau investasi yang besar. Investasi sebagai penanaman modal atau sering disebut juga dengan pembentukan modal merupakan suatu komponen yang penting dalam menggerakkan perekonomian suatu negara. Oleh karena itu, peranan investasi sangatlah penting. Semakin tinggi investasi dalam suatu negara, pendapatan nasional akan mengalami peningkatan karena peningkatan terhadap barang dan jasa bertambah.

Indonesia sebagai negara dengan potensi besar untuk investasi karena Sumber Daya Alam (SDA) yang berlimpah tentunya membutuhkan dana yang sangat besar, yang belum tentu dapat dipenuhi oleh kemampuan finansial dan teknologi dari dalam negeri sendiri. Hampir tidak ada perusahaan manufaktur dan industri modern di Indonesia yang tidak memiliki ikatan komersial dengan permodalan asing, oleh sebab itu investasi dari luar negeri dirasakan sangat dibutuhkan oleh industri di dalam negeri. Untuk memberikan kepastian hukum dan payung hukum dalam berinvestasi maka pada tahun 2007 Pemerintah Republik Indonesia

mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal) yang pada dasarnya mengatur hal-hal yang sangat penting yang berkaitan dengan regulasi serta kebijakan-kebijakan dasar dalam Penanaman Modal di Indonesia. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007, tentang Undang-Undang Penanaman Modal (UUPM) menyatakan bahwa investasi asing di Indonesia wajib dalam bentuk Perseroan Terbatas (“PT”) kecuali Undang-Undang menentukan lain.

Pengaturan mengenai hak atas tanah ini diatur di dalam UUPA dan UU Penanaman Modal. Adanya suatu hal yang sama namun dalam dua aturan yang berbeda memiliki makna bahwa dengan selalu berkembangnya kehidupan masyarakat maka diperlukan juga suatu peraturan yang dapat memenuhi kebutuhan hukum di masyarakat, namun apabila terjadi suatu norma yang tumpang tindih satu sama lain, maka kembali lagi bahwa Indonesia membuat begitu banyak aturan, sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa ada aturan yang tidak selaras. Adapun bentuk tumpang tindih norma yang terjadi antara UUPA dan UU Penanaman Modal yakni mengenai perolehan jangka waktu hak atas tanah. Adapun hak atas tanah yang dimaksud disini ialah Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut dengan HGU) dan Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut dengan HGB). Di dalam kedua aturan ini jangka waktu perolehan hak atas tanah yang diberikan sangatlah berbeda jauh.

Makna bumi menurut (UUPA) merupakan permukaan bumi. Pengertian tanah disini bukan berarti mengatur tanah didalam seluruh aspeknya, melainkan dari sisi yuridis tanah disebut juga dengan Hak. Tanah sebagai bagian dari bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu berdasar atas hak menguasai dari Negara ditentukan dengan 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-badan hukum. Hukum adalah rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota suatu masyarakat, sedangkan tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan, kebahagiaan, dan tata tertib dalam masyarakat itu.

Oleh sebab itu, segala sesuatu yang akan dilaksanakan dalam suatu masyarakat harus disesuaikan dengan tujuan hukum dan diimplementasikan sesuai dengan nilai-nilai atau prinsip yang terdapat Pancasila (*filosofische grondslag*) dan Undang-Undang Dasar 1945 (*staats fundamental norm*). Karena kedua prinsip ini merupakan dasar dalam melaksanakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara di Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam alinea ke-4 menyatakan tujuan Negara Republik Indonesia yaitu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, hak milik atas tanah menempati posisi paling tinggi dan fundamental, karena bersifat terpenuh, permanen, dan turun-temurun. Hak milik ini sering disebut sebagai "hak induk", karena dari hak ini dapat diturunkan bentuk-bentuk hak lain yang bersifat lebih terbatas, seperti hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hingga hak sewa.⁷ Dalam kerangka UUPA, hak milik hanya dapat dimiliki oleh subjek hukum tertentu, yakni Warga Negara Indonesia. Artinya, orang asing dan badan hukum asing secara tegas tidak diperbolehkan memiliki hak milik atas tanah di wilayah Indonesia. Hal ini secara eksplisit diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa hanya WNI yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Pengertian dari WNA berdasarkan pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian menyatakan bahwa :“Orang Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia”

Persepsi mengenai warga dan kewargaan yang berperan sebagai subjek hukum merupakan bagian dari penciptaan hukum tentang subjek yang diberi status atas pemilik hak dan kewajiban. Artinya, harus dibedakan atau dipisahkan dari konteks subjek di diluar sebuah komunitas yang di sangkutkan tersebut. Maka dari itu, status seorang harus dibedakan sebagai warga masyarakat (dalam komunitas), atau bukan warga masyarakat (di luar komunitas) bahkan karena adanya perbedaan ini, pada akhirnya perlu dilihat secara terpisah pula dari statusnya sebagai warga negara. Mekanisme pada konsep di atas dimanifestasikan ke dalam hubungan hukum antara warga negara dengan WNA dalam hal perjanjian kepemilikan tanah. Pada praktiknya, perjanjian tersebut mengatur pemilik tanah adalah seorang WNI dengan investasi kepemilikan berasal dari dana WNA. Kepemilikan yang dimaksud adalah kepemilikan secara tidak langsung, yakni suatu hubungan hukum antara WNI dengan WNA dalam bentuk perjanjian yang disebut dengan nominee trustee agreement. Perjanjian tersebut berisi pernyataan status kepemilikan hak atas tanah menjadi milik seorang WNI atau menggunakan nama WNI di dalam akte perjanjian, namun secara faktual segala bentuk penguasaan atau pengelolaan secara penuh dimiliki oleh WNA. Pembatasan kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA bukan semata-mata bentuk diskriminasi, tetapi merupakan langkah strategis negara dalam mengelola dan

melindungi sumber daya agraria yang terbatas. Tanah memiliki keterikatan erat dengan kelangsungan hidup masyarakat Indonesia. Jika hak milik atas tanah dikuasai oleh orang asing, maka ada kekhawatiran bahwa masyarakat lokal, khususnya yang tidak memiliki kekuatan ekonomi, akan terpinggirkan dari akses terhadap tanah, dan akhirnya menimbulkan ketimpangan sosial yang semakin dalam. Indonesia sebagai negara agraris memandang penting pengaturan penguasaan tanah, karena berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut “UUD NRI 1945”), tanah dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut, disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarkemakmuran rakyat”. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), disebutkan bahwa

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Hak atas tanah merupakan suatu hak untuk menguasai tanah oleh negara yang diberikan kepada seseorang, sekelompok orang, maupun kepada badan hukum baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Pemegang hak milik atas suatu tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan serta memanfaatkan tanah hak miliknya untuk kepentingan hidupnya dengan mematuhi peraturan yang diatur dalam UUPA serta Peraturan Perundangan-Undangan lain yang terkait.

Pemerintah sendiri telah mengeluarkan regulasi terbaru terkait dengan Hak atas tanah ini sendiri sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. Pasal 49 ayat (2) PP 18 Tahun 2021 menegaskan tentang siapa saja yang menjadi subjek hak pakai, yaitu: Warga Negara Indonesia; Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; Badan keagamaan dan sosial; dan orang asing. Sebagai negara yang berkembang, Indonesia memerlukan adanya modal atau investasi yang besar. Investasi sebagai penanaman modal atau sering disebut juga dengan pembentukan modal merupakan suatu komponen yang penting dalam menggerakkan perekonomian suatu negara. Oleh karena itu, peranan investasi sangatlah penting. Semakin tinggi investasi dalam suatu negara, pendapatan nasional akan mengalami peningkatan karena

peningkatan terhadap barang dan jasa bertambah.

Penanaman modal merupakan kegiatan di bidang perekonomian yang bersifat mencari keuntungan (*profit oriented*). Hal ini tentu membutuhkan kemudahan selain kepastian hukum untuk menjamin bahwa modal yang ditanamnya akan memberi keuntungan atau setidaknya tidak mengalami kerugian. Jaminan atas kepastian tersebut hanya dapat diperoleh penanam modal dari kebijakan dalam bentuk undang-undang maupun peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya kemudahan tersebut, niscaya penanam modal ragu-ragu atau takut untuk menanamkan modalnya.

Secara umum pengaruh penanaman modal memberikan andil yang begitu besar terhadap pembangunan ekonomi suatu negara. Penanaman Modal Asing (selanjutnya disebut PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (selanjutnya disebut PMDN) menjadi contoh, sumber pembiayaan yang penting bagi suatu negara yang berkembang untuk mendapatkan kontribusi yang besar bagi pembangunan di negara tersebut. Sebagai suatu komponen dalam modal, PMA dianggap sebagai aliran modal yang lebih stabil dibandingkan dengan sumber modal yang lain, misalnya investasi portofolio maupun utang luar dari negeri. Beberapa kebijakan telah diterbitkan oleh negara-negara berkembang untuk menciptakan masyarakatnya yang sejahtera, yang salah satu caranya yaitu dengan berinvestasi. Atas dasar tersebut pertimbangan Pemerintah Indonesia untuk terlibat dalam berbagai kemungkinan investasi, yang mana saat ini dibutuhkan Indonesia akibat dari adanya keterbatasan pada teknologi dan pengaturan dalam pembangunan ekonominya.

Indonesia memiliki wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang begitu banyak dituntut untuk dapat memenuhi tuntutan pembangunan nasionalnya, namun Pemerintah Indonesia tidak memiliki kemampuan modal yang memadai untuk memenuhi pembangunan. Pertumbuhan pembangunan nasional memerlukan proses pembaharuan di berbagai bidang, Indonesia sekarang ini telah mencanangkan pembangunan infrastruktur secara besar-besaran. Hal tersebut diperlukan rumusan dasar dan tujuan serta kebijakan penanaman modal guna menopang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional. Di samping faktor politik dan faktor ekonomi, yang dibutuhkan untuk menarik modal yang besar masuk dalam suatu negara adalah, faktor hukum juga menjadi salah satu faktor hadirnya investasi serta mempunyai peranan untuk mendapatkan sumber modal yang sangat besar. Salah satu caranya dengan mengedepankan kebijakan investasi yang mudah terhadap faktor usaha, serta sebagai jaminan untuk kepastian hukum bagi para investor asing jika ingin menanamkan modalnya. Hal tersebut tentunya secara atraktif akan menarik modal dari pemilik modal (investor). Oleh karena itu dibutuhkan peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum bagi investor asing.

Namun demikian, dalam praktiknya sering ditemukan bentuk-bentuk penyimpangan terhadap ketentuan tersebut, antara lain melalui mekanisme perjanjian nominee (pinjam nama), yaitu perjanjian antara WNI dengan WNA yang secara formal menempatkan tanah atas nama WNI, tetapi secara substansial dikendalikan oleh WNA. Perjanjian semacam ini secara yuridis bertentangan dengan sistem pertanahan nasional dan asas-asas yang diatur dalam UUPA, karena pada hakikatnya memberikan penguasaan hak atas tanah kepada subjek hukum yang tidak berhak. Praktik ini tidak hanya melanggar hukum agraria, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi mengancam kedaulatan negara atas tanah sebagai sumber daya nasional. Perjanjian pinjam nama adalah jenis perjanjian yang hingga saat ini belum memperoleh pengaturan khusus dalam KUHPerduta. Praktik perjanjian tersebut berkembang dalam kehidupan masyarakat dengan bertumpu pada ketentuan Buku III KUH Perdata mengenai perikatan, terutama asas kebebasan berkontrak.

Asas kebebasan berkontrak sebagai salah satu prinsip fundamental dalam hukum perdata turut ditopang oleh asas konsensualisme, asas daya mengikat perjanjian (*pacta sunt servanda*), asas itikad baik, serta asas kepribadian. Persetujuan pinjam nama atau perjanjian nominee adalah perjanjian antara dua pihak yang bertujuan untuk menggunakan nama salah satu pihak dalam suatu hubungan hukum. Istilah nominee berawal melalui bahasa Latin yang berarti “atas nama” atau “melalui penunjukan.” Dengan demikian, nominee dapat dimaknai sebagai pihak yang ditetapkan untuk bertindak mewakili pihak lain. Dalam suatu perjanjian nominee terdapat pihak pemberi kuasa yang dikenal sebagai *beneficiary*. Nominee menjalankan perannya demi kepentingan *beneficiary* dan karena itu berkewajiban melaksanakan setiap tindakan sesuai dengan kesepakatan yang telah disepakati serta mematuhi instruksi yang diberikan oleh *beneficiary*.

Sistem pertanahan nasional menegaskan bahwa penguasaan tanah harus memperhatikan asas fungsi sosial, keadilan, serta kedaulatan negara. Oleh karena itu, keterlibatan pihak asing dalam penguasaan hak atas tanah perlu dikaji secara mendalam agar sejalan dengan sistem hukum pertanahan nasional dan tidak menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip dasar UUPA. Dalam konteks tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji bagaimana tinjauan hukum agraria terhadap investasi asing dalam penguasaan hak atas tanah di Indonesia, serta sejauh mana sistem pertanahan nasional mampu memberikan kepastian hukum terhadap praktik tersebut. Kajian ini juga bertujuan untuk menilai kesesuaian antara peraturan hukum positif dan praktik investasi asing di bidang pertanahan, serta memberikan solusi agar investasi dapat berjalan tanpa mengabaikan prinsip kedaulatan agraria Indonesia. Beranjak dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkan ke dalam proposal

penelitian tesis yang berjudul "penguasaan hak atas tanah berdasarkan perjanjian nominee dalam investasi asing di Indonesia".

2. KAJIAN TEORITIS

Konsep Hukum Agraria

Pengertian agraria dapat dilihat dalam arti sempit dan luas. Dalam arti sempit agraria dapat diartikan tanah dan dapat pula diartikan hanya tanah pertanian. Selanjutnya pengertian agraria dalam arti luas dapat dilihat pada UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA. Menurut UUPA agraria meliputi bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. UUPA menentukan bahwa dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi, dibawahnya serta yang berada di bawah air Pasal 1 ayat 4. Pengertian air termasuk perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia Pasal 1 ayat 5, yang termasuk ruang angkasa meliputi ruang diatas bumi dan air.¹² Pengertian tanah membawa implikasi yang luas di bidang pertanahan. Menurut Herman Soesangobeng, secara filosofis hukum adat melihat tanah sebagai benda yang berjiwa yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia. Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan satu kesatuan saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (*macro-cosmos*) dan alam kecil (*micro-cosmos*). Dalam pada itu tanah dipahami secara luas sehingga meliputi bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supernatural yang terjalin secara utuh dan menyeluruh.

Dapat dipahami bahwa kepastian hukum bagi para investor baik dalam negeri maupun asing dalam kegiatan investasi sangat diperhatikan, dikarenakan investor asing mempunyai kepentingan dan tujuan dalam menanamkan modalnya di suatu negara. Dalam mempertahankan kepentingan serta tujuannya tersebut, instrumen hukum adalah sarana yang menjadi pijakan dalam pencapaian kepentingan dan tujuan. Disamping kepastian hukum, masih ada 3 (tiga) faktor utama lainnya yang mempengaruhi masuknya investor ke suatu negara, yaitu stabilitas politik, konsistensi kebijakan regulasi, dan pajak. Instrumen hukum terkait dengan penanaman modal pertama kali yang dibuat adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Kemudian seiring dengan adanya berbagai macam hambatan dan tantangan investasi yang dihadapi Indonesia, Pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi.

Konsep Investasi Asing

Investasi asing merupakan salah satu indikator pertumbuhan ekonomi yang berperan dalam mengolah potensi ekonomi Indonesia yang besar menjadi kekuatan ekonomi yang riil. Peningkatan investasi asing di Indonesia menjadi penting dalam hal mempercepat pertumbuhan ekonomi nasional dan perwujudan kedaulatan politik serta ekonomi Indonesia. Pertumbuhan ekonomi merupakan kondisi perekonomian stabil dan menunjukkan keadaan yang lebih baik selama kurun waktu yang ditetapkan. Pertumbuhan ekonomi terlihat adanya suatu hasil riil pada perubahan perekonomian daerah dan pusat dalam mewujudkan keberhasilan pembangunan suatu negara. Untuk itu pertumbuhan daerah didukung oleh penanaman modal ataupun bantuan pemerintah agar mempercepat perubahan daerah tersebut.

Tanpa bantuan tidak akan berhasil membangun suatu daerah tersebut mesti adanya dorongan atau dukungan secara tepat sasaran. Dana yang dikelola harus memprioritaskan mana yang harus dikeluarkan semestinya. Dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi harus ada menanamkan modalnya atau membantu infrastruktur. Untuk itu, Indonesia melihat perkembangan era saat ini begitu majunya pertumbuhan ekonomi dan dukungan penanaman modal asing secara terpadu dan memiliki dana yang besar untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi. Sebab itu, sejumlah proyek infrastruktur memperoleh dukungan dana, bukan hanya infrastruktur ekonomi tetapi juga infrastruktur bidang lainnya.

Peran investor asing bagi perkembangan ekonomi nasional, perlu diketahui terlebih dahulu definisi yang penting dan sangat berkaitan dengan pokok masalah sebagaimana diatur dalam ketentuan perundangan hukum penanaman modal. Ketentuan dalam Pasal 1 ayat 1 UU No. 25 Tahun 2007 tentang penanaman modal memberikan definisi sebagai berikut: "Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia". Investor asing ataupun penanam modal asing merupakan orang-orang elit menengah keatas yang sangat sensitif terhadap isu-isu yang beredar dalam suatu negara yang dapat memengaruhi kegiatan investasinya untuk mencari keuntungan sebesar besarnya.

Dalam era globalisasi ini negara-negara berkembang sangat membutuhkan adanya suntikan dana dari asing untuk memperlancar dan mempercepat proses Pembangunan ekonomi yang sedang dilakukan oleh negara-negara tersebut. Untuk itu dalam persaingan mengundang investor masuk kedalam negaranya, suatu negara akan bekerja sangat keras untuk membuat iklim yang sangat nyaman bagi para investor asing. Iklim nyaman tersebut timbul tidak lain salah satunya adalah dengan membuat kebijakan-kebijakan peraturan perundang-undangan yang mempermudah para investor untuk menanamkan modalnya di negara tersebut. Dalam hal

pembuatan peraturan yang mempermudah masuknya investor asing tersebut dilaksanakan oleh lembaga legislatif.

Konsep Penguasaan Hak Atas Tanah

Secara teoritis, frasa "dikuasai oleh negara" mengandung arti mengatur dan/ atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi sumber daya alam tersebut. Selain itu, Mohammad Hatta juga merumuskan pengertian "dikuasai oleh negara" mengandung arti bahwa negara tidak menjadi pengusaha atau usahawan, akan tetapi lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan tersebut juga melarang adanya pemanfaatan orang yang lemah oleh orang yang mempunyai modal. Hak menguasai aktif adalah hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan, apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan. Hak menguasai dari negara atas tanah yang tidak dipunyai oleh perorangan atau keluarga dengan hak apapun, dan masih belum dibuka juga dapat digolongkan sebagai hak penguasaan bersifat aktif. Sedangkan hak menguasai pasif adalah hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif", artinya bahwa diatas tanah telah ada hak-hak perorangan ataupun keluarga, maupun hak-hak yang lainnya.

Secara yuridis, Selain memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk menguasai tanah dengan mendaftarkan kepemilikan hak atas tanah seseorang, UUPA juga memberikan kewenangan kepada pemilik hak atas tanah untuk mengelola dan memanfaatkan tanahnya tersebut sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 UUPA. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA, hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 UUPA 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-badan hukum. Selanjutnya, dalam penjelasannya ditegaskan bahwa tanah adalah permukaan bumi.

Konsep Perjanjian Nomine

Perjanjian nominee atau trustee adalah perjanjian pinjam nama yang menggunakan kuasa yaitu perjanjian yang menggunakan nama warga negara Indonesia dan pihak warga negara Indonesia memberikan surat kuasa kepada warga negara asing untuk bebas melakukan perbuatan hukum atas properti atau tanah yang dimilikinya. Dalam konsep nominee dikenal 2 (dua) pihak, yaitu pihak nominee yang tercatat secara hukum dan pihak beneficiary yang menikmati setiap keuntungan dan kemanfaatan dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak yang tercatat secara hukum. Kepemilikan dalam kepemilikan tanah serta kepemilikan saham oleh pihak asing yang menggunakan perjanjian nominee, yaitu pemilik yang tercatat dan diakui secara hukum

(*legal owner*) dan pemilik yang sebenarnya (*genuine owner*) yang menikmati keuntungan berikut kerugian yang timbul dari benda yang dimiliki oleh legal owner.

3. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian hukum dikenal beberapa pendekatan, pendekatan penelitian dapat dimaknai “cara pandang peneliti dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu memberi kejelasan uraian dari suatu substansi karya ilmiah. Dalam penelitian hukum normatif terdapat bermacam-macam pendekatan yang dapat digunakan oleh peneliti. Adapun jenis-jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang digunakan oleh penulis yaitu : Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*). Pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang diyakini ada hubungannya dengan isu/permasalahan hukum yang sedang dihadapi. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) pendekatan yang dilakukan dengan mendasarkan pada doktrin-doktrin dan pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum. Hal tersebut dilakukan karna memang belum adanya aturan hukum untuk permasalahan yang sedang dihadapi.

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan pengumpulan bahan hukum melalui penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder yang dimaksudkan disini dapat terbagi menjadi bahan hukum primer (ketentuan peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal dan karya ilmiah dan bahan hukum tersier berupa referensi yang didapatkan melalui internet.

Selanjutnya alat yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen/studi kepustakaan yaitu mengkaji berbagai bahan hukum baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier yang berkaitan dengan permasalahan pokok yang diteliti guna memperkuat analisis data sekunder yang akan diuraikan. Sehingga dapat menjawab suatu permasalahan yang diteliti terkait hukum agraria terhadap investasi asing dalam penguasaan tanah di Indonesia.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk-Bentuk Pengaturan Hak-Hak Atas Tanah dalam UUPA

Hak atas tanah merupakan hubungan hukum antara seseorang atau badan hukum dengan sebidang tanah tertentu yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan, memanfaatkan, dan mengambil hasil dari tanah tersebut sesuai dengan ketentuan

hukum yang berlaku. Hubungan hukum ini menunjukkan adanya pengakuan negara terhadap subjek hukum tertentu untuk menguasai tanah dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hak atas tanah bukan sekadar penguasaan fisik, melainkan penguasaan yang memiliki dasar hukum. Pengertian hak atas tanah tidak dapat dilepaskan dari sistem hukum agraria nasional yang menempatkan tanah sebagai sumber daya penting bagi kehidupan masyarakat. Tanah memiliki fungsi ekonomi, sosial, dan lingkungan, sehingga pengaturannya tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar atau kehendak individu.

Maka dari itu, negara melalui hukum agraria menetapkan bentuk-bentuk hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh subjek hukum tertentu. Dalam sistem hukum Indonesia, hak atas tanah lahir dari kewenangan negara yang dikenal sebagai hak menguasai dari negara. Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat mempunyai wewenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, serta hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Atas dasar kewenangan tersebut, negara menentukan adanya berbagai jenis hak atas tanah yang dapat diberikan kepada individu atau badan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa hak atas tanah bukanlah hak yang muncul secara alamiah, melainkan hak yang diakui dan dibentuk oleh hukum.

Hak atas tanah memberikan serangkaian kewenangan kepada pemegangnya, seperti menggunakan tanah, mendirikan bangunan, mengolah tanah untuk pertanian, atau memanfaatkannya bagi kegiatan usaha. Kewenangan ini memungkinkan tanah berfungsi sebagai sarana pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Namun, kewenangan tersebut harus dijalankan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai peruntukan dan penggunaan tanah. Meskipun memberikan kewenangan, hak atas tanah tidak bersifat mutlak dan tidak terbatas. Pemegang hak wajib memperhatikan rencana tata ruang wilayah, ketentuan lingkungan hidup, serta kepentingan masyarakat sekitar.

Dengan demikian, hak atas tanah selalu disertai dengan kewajiban untuk menggunakan tanah secara bertanggung jawab dan tidak merugikan kepentingan umum. Hal ini mencerminkan bahwa hak atas tanah mengandung dimensi sosial selain dimensi individual. Secara yuridis, hak atas tanah dapat dipandang sebagai hak yang bersifat individual karena melekat pada subjek hukum tertentu. Hak tersebut dapat dipertahankan terhadap pihak lain dan dilindungi oleh negara. Namun, di sisi lain, hak atas tanah juga bersifat sosial karena penggunaannya harus memperhatikan kepentingan masyarakat dan negara. Dengan demikian, hak atas tanah merupakan hak yang memiliki karakter ganda, yaitu sebagai hak perseorangan dan sebagai sarana kepentingan sosial. Hak atas tanah juga mencerminkan adanya pengaturan mengenai subjek dan objek hukum. Subjek hak atas tanah adalah pihak yang berhak memegang

atau menguasai tanah, seperti warga negara Indonesia atau badan hukum tertentu. Objek hak atas tanah adalah sebidang tanah yang memiliki batas-batas tertentu secara fisik dan dapat diidentifikasi secara yuridis. Hubungan antara subjek dan objek ini dituangkan dalam bentuk hak tertentu yang diakui oleh hukum. Dalam hukum agraria nasional, dikenal beberapa jenis hak atas tanah, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Masing-masing jenis hak memiliki isi, jangka waktu, dan kewenangan yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa tidak semua hak atas tanah memberikan kewenangan yang sama luas, melainkan disesuaikan dengan tujuan penggunaan tanah dan kepentingan pemegang hak.

Hak atas tanah juga berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan kepastian hukum. Dengan adanya hak atas tanah yang jelas, hubungan hukum antara subjek dan objek tanah dapat diketahui secara pasti. Kepastian hukum ini sangat penting untuk mencegah terjadinya sengketa dan konflik pertanahan. Oleh karena itu, negara menyelenggarakan sistem pendaftaran tanah untuk mencatat hak-hak atas tanah secara resmi. Melalui pendaftaran tanah, pemegang hak memperoleh sertifikat sebagai alat bukti yang kuat mengenai adanya hak atas tanah. Sertifikat tersebut mencantumkan data fisik dan data yuridis mengenai tanah yang bersangkutan.

Dengan demikian, hak atas tanah tidak hanya diakui secara normatif, tetapi juga dibuktikan secara administratif. Hal ini memperkuat kedudukan hukum pemegang hak terhadap tanahnya. Selain berfungsi sebagai sarana kepastian hukum, hak atas tanah juga memiliki nilai ekonomi. Tanah yang telah dilekati hak tertentu dapat dimanfaatkan sebagai objek peralihan, seperti melalui jual beli, hibah, atau warisan. Hak atas tanah juga dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Hal ini menunjukkan bahwa hak atas tanah memiliki peranan penting dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Dalam praktik kehidupan sehari-hari, hak atas tanah menjadi dasar bagi berbagai aktivitas manusia, seperti membangun rumah, bercocok tanam, mendirikan tempat usaha, dan menjalankan kegiatan industri. Tanpa adanya pengakuan hukum terhadap hak atas tanah, pemanfaatan tanah akan bersifat tidak pasti dan rawan konflik.

Oleh karena itu, keberadaan hak atas tanah menjadi sangat penting dalam menjamin ketertiban dan stabilitas sosial. Hak atas tanah juga berkaitan dengan perlindungan hukum bagi pemegangnya. Negara berkewajiban melindungi pemegang hak dari gangguan atau perampasan yang tidak sah. Apabila terjadi sengketa mengenai tanah, pemegang hak dapat menuntut perlindungan melalui mekanisme hukum yang tersedia. Dengan demikian, hak atas tanah memberikan rasa aman dan kepastian bagi pemegangnya dalam memanfaatkan tanah. Meskipun memberikan perlindungan, hak atas tanah tetap dapat dibatasi atau bahkan dicabut dalam keadaan tertentu. Pembatasan dan pencabutan tersebut dilakukan demi kepentingan

umum, misalnya untuk pembangunan fasilitas publik.

Namun, tindakan tersebut harus dilakukan berdasarkan hukum dan disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak. Hal ini menunjukkan bahwa hak atas tanah tidak bersifat absolut, tetapi tunduk pada kepentingan yang lebih luas. Hak atas tanah juga mencerminkan hubungan antara kepentingan individu dan kepentingan negara. Di satu sisi, hak atas tanah memberikan ruang bagi individu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Di sisi lain, negara tetap memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengendalikan pemanfaatan tanah agar tidak bertentangan dengan tujuan pembangunan nasional.

Dengan demikian, hak atas tanah menjadi titik temu antara kepentingan pribadi dan kepentingan publik. Dalam perspektif sosial, hak atas tanah memiliki peranan penting dalam menciptakan keadilan dan pemerataan. Pengaturan hak atas tanah bertujuan mencegah terjadinya penguasaan tanah secara berlebihan oleh segelintir orang. Dengan pengaturan yang tepat, tanah dapat dimanfaatkan secara lebih merata dan adil oleh masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa hak atas tanah tidak hanya bersifat yuridis, tetapi juga memiliki dimensi keadilan sosial. Hak atas tanah juga berkaitan dengan aspek lingkungan hidup. Pemegang hak wajib memelihara tanah dan mencegah terjadinya kerusakan lingkungan akibat penggunaan tanah yang tidak bertanggung jawab.

Dengan demikian, hak atas tanah tidak hanya mengandung hak untuk memanfaatkan, tetapi juga kewajiban untuk menjaga kelestarian tanah. Hal ini penting untuk menjamin keberlanjutan pemanfaatan tanah bagi generasi mendatang. Bentuk-bentuk Hak Atas Tanah. Hak Milik, hak milik adalah hak atas tanah yang paling kuat dan paling penuh yang dapat dipunyai seseorang. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak ini memberikan kewenangan luas kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah, mengambil manfaatnya, serta melakukan perbuatan hukum seperti menjual, menghibahkan, atau mewariskan tanah tersebut.

Hak Guna Usaha, hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Pasal 28 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa HGU diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun atau 35 tahun bagi perusahaan tertentu dan dapat diperpanjang. Hak ini menunjukkan bahwa tanah negara dapat dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk kegiatan produktif dalam jangka waktu tertentu. HGU diberikan dengan tujuan mendorong pemanfaatan tanah secara optimal untuk kepentingan ekonomi nasional. Pemegang HGU wajib mengusahakan tanah secara aktif sesuai dengan tujuan pemberiannya serta memelihara kesuburan tanah. Hak Guna Bangunan, hak

guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Pasal 35 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa HGB diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang. HGB biasanya diberikan atas tanah negara atau tanah hak pengelolaan untuk keperluan perumahan, perkantoran, atau kegiatan usaha. Pemegang HGB berwenang mendirikan dan menggunakan bangunan di atas tanah tersebut, tetapi tidak menjadi pemilik tanahnya. Hak Pakai, hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Pasal 41 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa hak pakai dapat diberikan untuk waktu tertentu atau selama dipergunakan untuk keperluan tertentu. Hak ini memiliki sifat yang lebih terbatas dibandingkan hak milik, HGU, atau HGB.

Hak pakai dapat diberikan kepada warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum tertentu. Hak Sewa, hak sewa untuk bangunan adalah hak untuk menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan mendirikan bangunan dengan membayar sejumlah uang sewa. Hak ini tidak menimbulkan hubungan kepemilikan atas tanah, melainkan hanya hubungan perdata antara pemilik tanah dan penyewa. Hak sewa bersifat kontraktual, sehingga jangka waktu dan syarat-syaratnya ditentukan dalam perjanjian antara para pihak. Hak Membuka Tanah, hak membuka tanah adalah hak untuk membuka dan mengolah tanah yang sebelumnya belum dikuasai. Hak ini berasal dari hukum adat dan diakui dalam sistem hukum agraria nasional sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Hak membuka tanah berkaitan erat dengan kegiatan pertanian dan pemukiman baru. Dalam praktiknya, hak ini harus dilakukan sesuai dengan izin dan kebijakan pemerintah mengenai penggunaan tanah.

Hak Memungut Hasil Hutan, hak memungut hasil hutan adalah hak untuk mengambil hasil hutan dari wilayah tertentu. Hak ini juga berasal dari hukum adat dan diakui oleh UUPA sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan. Hak ini biasanya diberikan kepada masyarakat sekitar hutan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, seperti mengambil kayu bakar atau hasil hutan non-kayu. Hak-hak Sementara, hak-hak sementara meliputi hak gadai tanah, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian. Pasal 53 UUPA menyatakan bahwa hak-hak tersebut bersifat sementara dan diusahakan untuk dihapuskan secara bertahap karena sering menimbulkan ketidakadilan sosial. Hak-hak ini banyak berasal dari praktik hukum adat dan hubungan sosial ekonomi masyarakat pedesaan. Meskipun diakui, keberadaannya dipandang tidak sesuai dengan tujuan hukum agraria nasional yang menghendaki keadilan dan kepastian hukum.

Upaya Pemerintah memberikan Pengaturann Hak Tanah Bagi Warha Negara Asing

Konstitusi Negara Indonesia, UUD 1945 amandemen kedua Pasal 28D ayat menegaskan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Bagi WNA di Indonesia Undang-Undang memberikan pengaturan tentang penguasaan hak atas tanah yang dapat diwakinya. Hak pakai dipahami sebagai hak yang diberi kekhususan sifat atau peruntukan penggunaan tanahnya atau atas pertimbangan dari sudut penggunaan tanahnya dan atau penggunaanya yang tidak dapat diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, atau Hak Guna Bangunan. Di dalam UUPA, Hak Pakai diatur di dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 44. UUPA yang menjadi payung hukum untuk ruang lingkup agraria adalah memberikan beberapa pilihan lembaga penguasaan tanah yang dapat digunakan oleh Warga Negara Asing di dalam kesempatan untuk menguasai tanah di Indonesia. Di dalam Pasal 41 diatur tentang hak pakai, sedangkan di dalam Pasal 44 disebutkan hak sewa untuk bangunan.

Hak sewa untuk bangunan yang dimaksud ditujukan untuk bangunan-bangunannya saja, bukan sebagaimana yang dimaksud sebagai hak sewa untuk tanah pertanian di dalam Pasal 10 UUPA. Hak sewa dimaksud adalah suatu bentuk hubungan hukum perjanjian sewa menyewa rumah/bangunan yang sudah ada diatas sebidang tanah untuk dihuni tanpa penguasaan hak atas tanahnya. Adapun hal-hal yang diatur di dalam UUPA tentang Hak pakai adalah sebagai berikut : Pasal 41 tentang definisi hak pakai termasuk di dalamnya jangka waktu dan syarat pelaksanaannya di dalam ayat 2 dan 3; Pasal 42 tentang subjek dari hak pakai; Pasal 43 tentang ketentuan terhadap objek hak pakai yang diatur ketentuannya. Ayat 1 yakni untuk hak pakai atas tanah negara dan ayat 2 untuk hak pakai atas tanah hak milik; Pasal 44 dan 45 mengatur tentang hak sewa untuk bangunan yang telah dijelaskan diatas sebagai bentuk hak pakai khusus.

Peraturan pelaksana tentang Hak Pakai dituangkan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Lahirnya PP Nomor 40 tahun 1996 diharapkan dapat menjawab tuntutan kepastian dalam penguasaan hak atas tanah bagi Warga Negara Asing. Tujuan dari PP Nomor 40 tahun 1996 adalah membuka peluang investasi dan peningkatan modal asing yang akan meningkatkan pemasukan devisa bagi Indonesia. Di dalam aturan hukum tersebut ada pembatasan-pembatasan namun peluang investasi tersebut terbuka tidak hanya untuk Badan Hukum Asing melainkan individu asing yang memenuhi persyaratan dan ketentuan sebagai berikut: Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu. Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diatas adalah Warga Negara Asing yang kehadirannya di

Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional. Selain itu, terdapat pula aturan hukum Indonesia yang mengatur tentang peluang bagi Warga Negara Asing untuk memiliki rumah tempat tinggal di Indonesia yang diatur di dalam PP Nomor 41 tahun 1996.

Kedua peraturan pelaksana tersebut secara berkaitan dan saling melengkapi mengatur tentang hak bagi warga negara asing untuk memiliki tanah dan/atau bangunan di Indonesia. Secara tegas hal tersebut dibedakan bahwa di dalam PP Nomor 40 tahun 1996 yang diatur adalah hak atas tanah. Di dalam PP Nomor 41 tahun 1996 yang diatur adalah bangunan yang dimiliki oleh Warga Negara Asing diatas tanah yang bukan merupakan miliknya. Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas maka dapat dijadikan pedoman untuk mengetahui sejauh mana peraturan pelaksana tentang kepemilikan Warga Negara Asing di dalam menguasai tanah akan diperoleh. Acuan keterkaitan tersebut akan menghasilkan peraturan-peraturan lain yang terkait di dalamnya.

Di dalam memperoleh hasil analisis dari inventarisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing atas tanah di Indonesia maka perlu dibuat sebuah pedoman. Sesuai dengan tujuan yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang merupakan dasar negara maka bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adapun peraturan perundang-undangan yang mengatur berkaitan dengan Penguasaan dan Pemilikan hak atas Tanah bagi Warga Negara Asing adalah sebagai berikut : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun; Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian; Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah; Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia; Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai ; Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia ; Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN 7/ 1996 jo 8/ 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Warga Negara Asing. Dalam tatanan hukum pertanahan Nasional, hubungan hukum antar orang baik yang merupakan Warga Negara Indonesia (WNI) maupun Warga Negara Asing, serta perbuatan hukumnya yang terkait dengan tanah telah diatur dalam UUPA (Lembaran Negara Tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran Negara No. 2943). Dalam pasal 9 UUPA, dianut asas Nasionalitas, yaitu hanya Warga Negara Indonesia sajalah yang dapat

mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah sebagai salah satu bagian dari bumi dalam yang termuat di dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud Hak Milik. Sedangkan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing yang mempunyai Perwakilan di Indonesia dapat diberikan pula hak, yaitu hanya sebatas Hak Pakai Atas Tanah saja. Pelanggaran terhadap hak tersebut, disertai akibat hukumnya diatur di dalam Pasal 26 Ayat (2) UUPA. Hubungan hukum antara Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing dengan tanah dalam bentuk Hak Pakai sebagaimana dimuat dalam Pasal 42 UUPA telah dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Berdasarkan teori yang ada pada rumusan masalah satu yaitu Teori Perlindungan Hukum dan Teori Kepastian Hukum dalam Pengaturan Bentuk Hak Atas Tanah Bagi WNA Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia (Pendekatan Normatif) yaitu Teori Perlindungan Hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Teori ini digunakan untuk melihat bagaimana negara memberikan perlindungan terhadap kepentingan nasional, sekaligus menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi warga negara asing dalam memperoleh hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa perlindungan hukum merupakan upaya untuk melindungi harkat, martabat, serta hak-hak subjek hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perlindungan hukum tersebut terbagi menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran melalui pengaturan hukum yang jelas, sedangkan perlindungan hukum represif berfungsi menyelesaikan sengketa apabila terjadi pelanggaran terhadap hak-hak subjek hukum. Perlindungan hukum diwujudkan melalui pembatasan terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah oleh warga negara asing. Pengaturan ini dimaksudkan untuk menjaga kedaulatan negara atas tanah sekaligus memberikan kepastian mengenai jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki atau digunakan oleh pihak asing. UUPA sebagai dasar hukum pertanahan nasional menerapkan asas nasionalitas, yaitu asas yang mengutamakan kepentingan bangsa Indonesia dalam penguasaan tanah. Penerapan asas tersebut tercermin dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. Pembatasan kepemilikan tanah bagi warga negara asing merupakan bentuk perlindungan hukum preventif yang dilakukan negara agar penguasaan tanah tidak berpindah secara bebas kepada pihak asing. Kebijakan tersebut bertujuan melindungi kepentingan nasional, menjaga stabilitas penguasaan tanah, serta mencegah terjadinya monopoli atau

penguasaan tanah oleh warga negara asing yang berpotensi merugikan masyarakat Indonesia. Teori Kepastian Hukum dari Gustav Radbruch. Teori ini menegaskan bahwa hukum harus memuat aturan yang jelas, konsisten, dan dapat diterapkan agar tercipta ketertiban dan kepastian dalam kehidupan bermasyarakat. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum selain keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum memberikan kejelasan kepada setiap subjek hukum mengenai hak, kewajiban, serta batas-batas tindakannya berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, masyarakat dapat memahami tindakan yang diperbolehkan maupun yang dilarang oleh hukum.

UUPA menganut asas nasionalitas yang menempatkan tanah sebagai sumber daya strategis yang penguasaannya diprioritaskan bagi warga negara Indonesia. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Ketentuan ini memberikan kepastian hukum mengenai subjek hukum yang berhak memiliki hak milik di Indonesia. Berdasarkan teori perlindungan hukum dari Philipus M. Hadjon dan teori kepastian hukum dari Gustav Radbruch, dapat disimpulkan bahwa pengaturan bentuk hak atas tanah bagi warga negara asing dalam sistem hukum pertanahan Indonesia merupakan bentuk kebijakan hukum yang bertujuan melindungi kepentingan nasional sekaligus menciptakan kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah. Perlindungan hukum diwujudkan melalui pembatasan terhadap kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing sebagai upaya preventif negara untuk menjaga kedaulatan negara atas tanah, mencegah penguasaan tanah secara bebas oleh pihak asing, serta melindungi kepentingan masyarakat Indonesia sesuai dengan asas nasionalitas yang dianut dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

5. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, dapat diberi Kesimpulan sebagai berikut : Pengaturan hukum hak atas tanah bagi warga negara asing dalam system hukum pertanahan Indonesia berlandaskan pada asas nasionalitas sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Bahwa, hak milik atas tanah secara tegas hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia, sedangkan warga negara asing hanya dimungkinkan untuk memperoleh hak terbatas, seperti hak pakai dan hak sewa. Dengan demikian, secara normatif tidak terdapat ruang bagi warga negara asing untuk menguasai hak milik atas tanah di Indonesia, baik secara langsung maupun tidak langsung. Keabsahan dan akibat hukum perjanjian nominee dalam praktik penguasaan hak atas tanah oleh investor asing tidak memiliki kedudukan hukum yang sah dalam system

hukum pertanahan Indonesia, karena bertentangan dengan prinsip nasionalitas serta substansi pengaturan hukum agraria nasional. Meskipun secara formal perjanjian nominee dapat memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya terkait asas kebebasan berkontrak, namun secara materiil perjanjian tersebut mengandung causa yang tidak halal, karena bertujuan untuk menyelundupkan hukum (fraus legis) guna menghindari ketentuan perundang-undangan. Oleh karena itu, perjanjian nominee dapat dikualifikasikan sebagai perjanjian yang batal demi hukum.

DAFTAR REFERENSI

- Achmad Ali. (2002). *Menguak tabir hukum: Suatu kajian filosofis dan sosiologis*. Toko Gunung Agung.
- Arba, H. M. (2019). *Hukum agraria Indonesia* (Edisi 1, Cetakan 6). Sinar Grafika.
- Bachtiar, E. (1983). *Pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan-peraturan pelaksanaannya*. Alumni.
- Boedi Harsono. (2005). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi, dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Effendie, B. (1983). *Pendaftaran tanah di Indonesia dan peraturan-peraturan pelaksanaannya*. Alumni.
- Fuady, M. (1997). *Hukum bisnis dalam teori dan praktik: Buku keempat*. PT Citra Aditya Bakti.
- Gautama, S. (2001). *Pengantar hukum perdata internasional Indonesia* (Cetakan ke-3). Putra Abardin.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. PT Bina Ilmu.
- Irawan, W., Nasser, J., & Marniati, S. F. (2024). Kepastian hukum akta perjanjian pinjam nama (nominee) oleh warga negara asing (WNA) dalam jual beli tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria. *Jurnal Riset Ilmiah*, 3(6), 2629–2637. <https://doi.org/10.55681/sentri.v3i6.2883>
- Jastrawan, I D. A. D., & Suyatna, I N. (2019). Keabsahan perjanjian pinjam nama (nominee) oleh warga negara asing dalam penguasaan hak milik atas tanah di Indonesia. *Journal Ilmu Hukum*, 7(12), 1–13. <https://doi.org/10.24843/KM.2019.v07.i02.p13>
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara RI Tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran Negara No. 2043.
- Republik Indonesia. (1996). *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah*.
- Republik Indonesia. (1997). *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.

- Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*. Lembaran Negara RI Tahun 2007 No. 67, Tambahan Lembaran Negara No. 4724.
- Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. Lembaran Negara RI Tahun 2007 No. 106, Tambahan Lembaran Negara No. 4756.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah*.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*.
- Sidik Suraputra, D. (2002). ICSID dan MIGA: Lembaga internasional untuk meningkatkan arus penanaman modal. Dalam Tim Pakar Hukum Depkeh dan HAM RI, *Gagasan dan pemikiran tentang pembaharuan hukum nasional*. Jakarta.