



PEMAKAIAN TANAH NEGARA BEKAS TANAH WARISAN OLEH AHLI WARIS BERKEWARGANEGARAAN ASING

Natalia Wijaya.¹

Magister Ilmu Hukum Universitas Surabaya
Jl. Kalirungkut, Surabaya, Jawa Timur, Indonesia
Email : nataliawijaya0106@gmail.com

ABSTRACT

Inheritance law in Indonesia does not make nationality as a requirement for someone to become a heir. However, there is a time limitation for 1 (one) for heirs with foreign citizenship to transfer their inheritance regarding land rights, which are hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan.. Heirs with foreign citizenship usually are not aware with time limitation that can cause that inheritance land turns into state land. Unbeknownst to them, they are using state land which was derived from their privately owned inheritance land. This research is trying to know what is the legal consequences from the usage of state land, which was derived from privately owned inheritance land, by heirs with foreign citizenship. The purpose of the study is to know the legal consequence of the usage of state land, which was derived from privately owned inheritance land, by heirs with foreign citizenship. This study adopts normative juridical approach and conceptual approach. The result of the study shows that even heirs with foreign citizenship lost their rights over the inheritance land that had turned into state land pursuant to Act No. 5 Year 1960, their civil rights/interests over that land is still acknowledged by the state.

Keywords: *Heirs, Foreign Citizenship, Civil Rights*

ABSTRAK

Sistem hukum waris di Indonesia tidak membedakan status kewarganegaraan sebagai syarat seseorang menjadi ahli waris. Walaupun demikian, terdapat pembatasan waktu 1 (satu) tahun bagi ahli waris berkewarganegaraan asing yang mewaris hak atas tanah berupa hak milik, hak guna bangunan, dan hak guna usaha. Apabila jangka waktu tersebut lewat, tanah yang bersangkutan akan menjadi tanah negara. Ahli waris berkewarganegaraan asing yang mewaris hak atas tanah berupa hak milik/hak guna usaha/hak guna bangunan sering kali tidak mengetahui bahwa terdapat jangka waktu yang dapat mengakibatkan tanah warisan tersebut menjadi tanah negara. Hal tersebut mengakibatkan seringkali terdapat orang asing yang masih menduduki/memakai/memanfaatkan tanah negara tanpa sepengetahuannya. Artikel ini mencoba untuk meneliti akibat hukum dari pemakaian tanah negara yang demikian oleh ahli waris berkewarganegaraan asing. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui akibat hukum dari pemakaian tanah negara yang berasal dari tanah warisan oleh ahli waris berkewarganegaraan asing. Penelitian ini menggunakan penelitian dengan metode penelitian yuridis normatif dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Hasil penelitian menjelaskan bahwa walaupun ahli waris berkewarganegaraan asing tersebut telah kehilangan hak atas tanah warisan yang menjadi tanah negara berdasarkan UUPA, kepentingan / hak keperdataan ahli waris berkewarganegaraan asing tersebut tetap diakui.

Kata kunci: Ahli Waris, Kewarganegaraan Asing, Hak Keperdataan

¹ **Submit** : 10 September 2019 | **Review-1** : 18 November 2019 | **Review-2** : 18 November 2019 | **Production** : 27 Desember 2019

1. Pendahuluan

Kematian adalah suatu peristiwa yang tidak dapat dihindari oleh setiap manusia selaku subjek hukum. Terjadinya kematian akan menimbulkan beberapa akibat hukum, salah satunya terkait dengan masalah harta kekayaan yang ditinggalkan. Prinsip dari pewarisan adalah harta waris baru terbuka (dapat diwariskan kepada pihak lain) apabila terjadi suatu kematian.² Harta kekayaan yang diwariskan itu berbentuk barang, sebagaimana dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menggolongkan barang dalam beberapa kategori, seperti barang bergerak, dan barang tak bergerak.³ Barang bergerak masih dibagi lagi atas barang bergerak yang dapat dihabiskan dan yang tidak dapat dihabiskan.⁴ Demikian juga atas harta waris, yang terdiri dari benda bergerak dan benda tak bergerak. Pada Pasal 509-518 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menjelaskan apa saja yang dapat disebut sebagai barang bergerak beserta dengan pengecualian-pengecualian tertentu. Kemudian penggolongan barang-barang tak bergerak dijelaskan dan diperluas pada Pasal 506-508 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata seperti tanah pekarangan dan hak-hak atas tanah dikategorikan sebagai barang tak bergerak.⁵

Kematian pemegang hak atas tanah jelas melahirkan konsekuensi hukum berupa beralihnya hak atas tanah tersebut kepada ahli waris karena pewarisan.⁶ Semua ahli waris pada prinsipnya berhak atas warisan untuk bagian yang sama besar, tanpa membedakan jenis kelamin atau kewarganegaraan dari ahli waris.⁷

Ada tiga hukum waris yang berlaku di Indonesia, yaitu Hukum waris berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya juga disebut KUH Perdata), hukum waris adat, dan hukum waris Islam. Ketiga sistem hukum waris tersebut secara umum tidak menjadikan status kewarganegaraan seseorang

² Pasal 830 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)

³ Pasal 504 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)

⁴ Pasal 505 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)

⁵ Pasal 506 *juncto* Pasal 508 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁶ Wibawanti, Erna Sri, and R. Murjiyanto, *Hak Atas Tanah Dan Peralihannya* (Yogyakarta: Rajawali Press, 2013). Hlm.

⁷ Pasal 852 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)

sebagai syarat untuk menjadi ahli waris, maksudnya adalah apabila seseorang berkewarganegaraan asing memenuhi syarat untuk menjadi ahli waris, ia akan tetap bisa menerima hak mewaris tersebut.

Dalam Hukum waris berdasarkan KUHPerdara, prinsip waris menurut KUH Perdata yang lain adalah bahwa semua ahli waris berhak atas warisan untuk bagian yang sama besarnya, tanpa membedakan jenis kelamin (laki-laki atau perempuan), maupun kewarganegaraan dari ahli waris. Hal tersebut diatur dalam Pasal 852 KUH Perdata, yaitu :

Anak-anak atau sekalian keturunan mereka, biar dilahirkan dari lain-lain perkawinan sekalipun, mewaris dari kedua orangtua, kakek, nenek, atau semua keluarga sedarah mereka selanjutnya dalam garis lurus ke atas, dengan tiada perbedaan antara laki atau perempuan dan tiada perbedaan berdasarkan kelahiran lebih dahulu.

Mereka mewaris kepala demi kepala, jika dengan si meninggal mereka bertalian keluarga dalam derajat ke satu dan masing-masing mempunyai hak karena diri sendiri; mereka mewaris pancang demi pancang, jika sekalian mereka atau sekedar sebagian mereka bertindak sebagai pengganti.⁸

Kemudian dalam hukum Islam, ahli waris yang berhak menerima peralihan warisan, sebagaimana diatur dalam Pasal 171 c Kompilasi Hukum Islam (Selanjutnya disebut KHI) adalah orang yang pada saat pewaris meninggal memiliki hubungan darah dengan pewaris, orang yang memiliki hubungan perkawinan dengan pewaris, beragama Islam dan tidak terhalang karena hukum untuk menjadi ahli waris:⁹

Hilman Hadikusuma menjelaskan seseorang dapat kehilangan hak mewaris apabila seseorang tersebut: (1). Membunuh atau berusaha menghilangkan nyawa pewaris atau anggota keluarga pewaris (2). Melakukan penganiayaan atau berbuat merugikan kehidupan pewaris (3). Melakukan perbuatan tidak baik, menjatuhkan nama baik pewaris atau nama kerabat pewaris karena perbuatan yang tercela (4). Murtad dari agama atau berpindah agama dan kepercayaan.¹⁰

⁸ Pasal 852 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer)

⁹ Pasal 173 Kompilasi Hukum Islam (KHI)

¹⁰ Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003). Hlm. 108

Berdasarkan penjelasan di atas, maka diketahui bahwa status kewarganegaraan seseorang bukanlah penghalang seseorang untuk menjadi ahli waris menurut hukum waris, namun persoalan muncul ketika ada orang asing sebagai ahli waris mewaris hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan atas tanah.

Dalam Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 30 ayat (1) jo. Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya juga disebut UUPA) menjelaskan bahwa orang asing tidak dapat memiliki hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan atas tanah. Hal tersebut mengakibatkan persoalan bagi orang asing sebagai ahli waris yang menerima warisan berupa hak atas tanah tersebut.

Pasal 21 ayat (3) jo. Pasal 30 ayat (2) jo. Pasal 36 ayat (2) UUPA kemudian memberikan solusi bahwa orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan karena pewarisan tanpa wasiat wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau tidak dilepaskan, hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Jangka waktu 1 (satu) tahun tersebut seringkali secara tidak sengaja diabaikan oleh orang asing yang awam hukum. Hal tersebut mengakibatkan seringkali terdapat orang asing yang masih menduduki / memakai / memanfaatkan tanah negara bekas warisan, yang dahulu merupakan tanah warisan dengan alas hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan.

Penelitian yang membahas tentang pemakaian tanah negara bekas tanah warisan oleh ahli waris berkewarganegaraan asing diketahui belum pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu. Berdasarkan hasil penelusuran terhadap beberapa literatur yang telah dilakukan, maka tidak ditemukan literatur yang dalam aspek isu hukum mendekati dengan permasalahan ini.

Penelitian yang paling mendekati diketahui pernah dilakukan peneliti terdahulu yaitu Evan Sugiarto Afil dari Universitas Surabaya dengan judul *Pembatasan Waktu Peralihan Warisan yang dapat Mengakibatkan Orang Asing sebagai Ahli Waris Kehilangan Warisan berupa Hak Milik atas Tanah pada tahun 2019*. Adapun isu hukum yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah tentang hal-hal yang secara normatif tidak dapat dihindari oleh orang asing sebagai ahli waris yang mengakibatkan jangka waktu 1 (satu) tahun tersebut lewat. Selain itu, penelitian ini juga membahas mengenai mekanisme pemulihan hak sebagian yang dapat dilakukan oleh orang asing sebagai ahli waris yang kehilangan warisan berupa hak milik atas tanah karena menjadi tanah negara.¹¹

Penelitian lain yang mendekati pernah dilakukan oleh Mira Novana Ardani dari Universitas Diponegoro, dengan judul *Kepemilikan Hak atas Tanah bagi Orang Asing di Indonesia pada tahun 2017*. Adapun isu hukum yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah mengenai hak atas tanah apa yang diperbolehkan untuk dimiliki oleh orang asing di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2015. Peneliti menyarankan bahwa perlu dilakukan evaluasi terhadap aturan yang saat ini sudah berlaku, apakah sudah sesuai dengan kebutuhan bangsa Indonesia dan sudah dijalankan dengan tujuan untuk sebesar-besarnya rakyat Indonesia.¹²

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu apa akibat hukum bagi orang asing sebagai ahli waris yang masih menduduki tanah negara bekas warisan yang dahulu merupakan tanah dengan alas hak milik atau hak guna bangunan.

¹¹ Evan Sugiarto Afil, "Pembatasan Waktu Peralihan Warisan Yang Dapat Mengakibatkan Orang Asing Sebagai Ahli Waris Kehilangan Warisan Berupa Hak Milik Atas Tanah" (Universitas Surabaya, 2019). Hlm. 7

¹² Mira Novana Ardani, "Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing Di Indonesia," *Jurnal Law Reform*, 13, no. 2 (2017). Hlm. 13

3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisa akibat hukum bagi orang asing sebagai ahli waris yang masih menduduki tanah negara bekas warisan yang dahulu merupakan tanah dengan alas hak milik atau hak guna bangunan.

4. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian dengan menggunakan bahan-bahan hukum untuk memecahkan fakta atau persoalan hukum dan untuk mendapatkan bahan hukum tersebut serta menganalisisnya melalui studi kepustakaan (peraturan perundang-undangan). Kemudian penelitian ini menggunakan pendekatan *Statute Approach*, yaitu masalah yang dipaparkan dikaji dan dirumuskan berdasarkan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait. Selain itu, pendekatan masalah juga menggunakan *Conceptual Approach*, yaitu masalah yang dipaparkan dikaji dan dirumuskan berdasarkan pendekatan-pendekatan pendapat atau pemikiran para pakar hukum.

Penulisan ini menggunakan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang selanjutnya diolah dan dikelompokkan berdasarkan kriteria yang sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang dalam penelitian ini seperti, KUHPer dan UUPA. Kemudian Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang dalam penelitian ini seperti teori atau penjelasan pakar hukum yang dituangkan dalam bentuk literature ilmiah seperti buku, jurnal dan lainnya.

Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan sebagai bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum yang diperoleh diklasifikasikan berdasarkan pokok masalah dalam penelitian ini, kemudian dilakukan sistematisasi untuk mempermudah dalam pemahaman dan mempermudah dalam menganalisis kasus.

Bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya dipergunakan untuk menganalisis pokok-pokok permasalahan yang berhubungan dengan kajian penelitian ini dan dilakukan sesuai kebutuhan. Langkah tersebut dapat digunakan sebagai bahan untuk menganalisis pokok-pokok permasalahan. Tahapan berikutnya adalah melakukan analisis bahan hukum.

5. Hasil Penelitian dan Pembahasan

5.1 Pewarisan hak atas tanah kepada orang asing

Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat bekerja dan hidup, tempat dari mana mereka berasal dan akan kemana pula mereka pergi. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural politik, dan ekologis.¹³

Sebuah problematika akan muncul apabila orang asing sebagai ahli waris mewaris hak atas tanah berupa hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan atas tanah. Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 30 ayat (1) jo. Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 UUPA menjelaskan bahwa orang asing tidak dapat memiliki hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan atas tanah. Hal tersebut mengakibatkan persoalan bagi orang asing sebagai ahli waris yang menerima warisan berupa hak atas tanah tersebut.

Kemudian Pasal 21 ayat (3) jo. Pasal 30 ayat (2) jo. Pasal 36 ayat (2) UUPA kemudian memberikan solusi bahwa orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan karena pewarisan tanpa wasiat wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau tidak dilepaskan, hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

¹³ Mukmin Zakie, "Konflik Agraria Yang Tak Pernah Reda," *Jurnal Legality*, 24, no. 1 (2016). Hlm. 41-42

Tanah negara sendiri tidak diatur dan disebut secara tegas oleh UUPA dan peraturan perundang-undangan terkait. UUPA sendiri menyebut tanah negara sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara tersebut adalah tanah yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan tanah hak pengelolaan, bukan tanah-tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah kaum, dan bukan pula tanah-tanah kawasan hutan. Istilah tanah negara itu sendiri muncul dalam praktik administrasi pertanahan, dimana penguasaannya dilakukan oleh otoritas pertanahan.¹⁴

Pengertian tersebut mengandung pengertian bahwa negara sebagai subjek mempunyai hubungan hukum tertentu dengan objeknya yakni tanah.¹⁵ Penggunaan istilah tanah negara dapat saja digunakan sepanjang konsepsi dan maknanya disesuaikan dengan UUPA. Artinya tanah negara bukanlah tanah milik negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat privat, namun merupakan tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dengan hubungan hukum yang bersifat publik.¹⁶ Negara hanya diberikan hak menguasai terhadap tanah tersebut dan bukan memiliki tanah tersebut seperti yang telah ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA bahwa hak menguasai dari negara tersebut memberi wewenang negara untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹⁷

¹⁴ Boedi Harsono, *Ukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Edisi Revisi Cetakan XII* (Jakarta: Djambatan, 2008). Hlm. 271-272

¹⁵ Dayat Limbong, "Tanah Negara, Tanah Terlantar, Dan Penertibannya," *Jurnal Mercatoria*, 10, no. 1 (2017). Hlm. 3

¹⁶ Julius Sembiring, *Tanah Negara* (Jakarta: Kencana Prenada Media, n.d.). hlm. 3

¹⁷ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Segala sesuatu yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan langsung dengan adanya kepastian hukum bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah dapat dilakukan oleh seseorang yang telah memiliki hak atas tanah tersebut.¹⁸

UUPA juga mengatur tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu :

- 5.1.1. Hak bangsa Indonesia, yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.
- 5.1.2. Hak menguasai dari negara, yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik.
- 5.1.3. Hak ulayat masyarakat hukum adat, yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
- 5.1.4. Hak-hak perorangan / individual, semuanya beraspek perdata, terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53.
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49.
 - c. Hak jaminan atas tanah yang disebut “hak tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51.¹⁹

Hukum waris yang berlaku di Indonesia tidak menjadikan status kewarganegaraan sebagai penghalang seseorang untuk menjadi ahli waris. Walaupun demikian, terdapat asas nasionalisme dalam UUPA yaitu larangan yang membatasi adanya kepemilikan hak atas tanah berupa hak milik / hak

¹⁸ Denico Doly, “Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah : Redistribusi Tanah Untuk Rakyat,” *Jurnal Negara Hukum*, 8, no. 2 (2017). Hlm. 204

¹⁹ Boedi Harsono, *Ukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Edisi Revisi Cetakan XII*. Hlm. 24

guna usaha / hak guna bangunan oleh orang asing berdasarkan Pasal 21 ayat (3) jo. Pasal 30 ayat (2) jo. Pasal 36 ayat (2) UUPA.²⁰

Asas nasionalisme tersebut apabila ditelaah lebih lanjut merupakan turunan dari hak bangsa Indonesia yang memiliki hierarki tertinggi dalam hak-hak penguasaan atas tanah. Jelasnya adalah bahwa bangsa Indonesia melalui wakil-wakilnya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan menghendaki hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan tidak dapat dimiliki oleh orang asing. Asas nasionalisme ini merupakan perwujudan dari campur tangan negara (*freies ermessen*) untuk mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya juga disebut UUD 1945).²¹

Pasal 21 ayat (3) jo. Pasal 30 ayat (2) jo. Pasal 36 ayat (2) UUPA kemudian memberikan solusi bahwa orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan karena pewarisan tanpa wasiat wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau tidak dilepaskan, hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Artinya adalah bahwa apabila jangka waktu telah lampau, tanah tersebut akan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.²²

Hak menguasai dari negara tersebut apabila ditelaah lebih lanjut juga merupakan pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia yang dilakukan oleh wakil-wakil Bangsa Indonesia pada waktu menyusun UUD 1945 dan

²⁰ Evan Sugiarto Afil, "Pembatasan Waktu Peralihan Warisan Yang Dapat Mengakibatkan Orang Asing Sebagai Ahli Waris Kehilangan Warisan Berupa Hak Milik Atas Tanah." Hlm. 66

²¹ Jum Anggriani, "Penerapan Asas Nasionalitas Dalam Perundang-Undang Agraria Indonesia (Studi Kasus PP No. 40 Tahun 1996)," *Jurnal Dinamika Hukum*, 12, no. 1 (2012). Hlm. 174

²² Pasal 21 ayat (3) jo. Pasal 30 ayat (2) jo. Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

juga UUPA. Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (2) UUPA.²³

5.2 Pemakaian Tanah Negara yang Berasal dari Warisan oleh Ahli Waris Berkewarganegaraan Asing

Hal yang menarik untuk dibahas adalah akibat hukum bila orang asing sebagai ahli waris masih menduduki / memakai / memanfaatkan tanah negara bekas warisan yang dahulu merupakan tanah dengan alas hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan. Hal tersebut dalam praktik sering terjadi mengingat bahwa orang asing tersebut awam hukum / tidak mengetahui peraturan yang berlaku di Indonesia.

Kajian ini akan meninjau dari 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (selanjutnya juga disebut Perpu Nomor 51 Tahun 1960) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya juga disebut UU Pengadaan Tanah).

5.2.1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

Pada Pasal 2 Perpu Nomor 51 Tahun 1960 secara eksplisit mengatur larangan memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah. Tanah sebagaimana didefinisikan Pasal 1 angka 1 Perpu Nomor 51 Tahun 1960 didefinisikan sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh Negara dan tanah yang tidak termasuk huruf a

²³ Boedi Harsono, *Ukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Edisi Revisi Cetakan XII*. Hlm. 273

yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum.²⁴

Dalam Pasal 1 angka 2 Perpu Nomor 51 Tahun 1960 kemudian mengatur bahwa yang berhak atas tanah yang langsung dikuasai negara, adalah negara dalam hal ini Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya.²⁵ Dapat diketahui bahwa apabila warisan berupa hak atas tanah tersebut melewati jangka waktu 1 (satu) tahun sebagaimana diatur Pasal 21 ayat (3) jo. Pasal 30 ayat (2) jo. Pasal 36 ayat (2) UUPA, orang asing sebagai ahli waris tidak boleh lagi memakainya tanpa izin negara.²⁶ Terhadap ahli waris berkewarganegaraan asing yang tetap memakai tanah negara tersebut, ada ancaman pidana sebagaimana terlampir pada Pasal 6 Perpu Nomor 51 Tahun 1960.²⁷

Penjelasan Perpu Nomor 51 Tahun 1960 menjelaskan bahwa tidaklah selalu harus dilakukan tuntutan pidana bagi orang yang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya. Menteri Agraria dan Penguasa Daerah dapat mengadakan penyelesaian dengan cara lain, dengan mengingat rencana peruntukan dan penguasaan yang dipakai itu. Penulis berpendapat bahwa tuntutan pidana terhadap orang yang demikian hanyalah merupakan sebuah upaya terakhir (*last resort*) oleh negara. Hal tersebut tercermin dari penjelasan Perpu Nomor 51 Tahun 1960.²⁸

²⁴ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

²⁵ Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

²⁶ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

²⁷ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

²⁸ Penjelasan Nomor 6 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960: “Dengan demikian maka untuk mengadakan barang tertentu jika memang perlu, selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana. Dengan demikian maka tindakan-tindakan untuk mengatasi dan menyelesaikan soal pemakaian tanah-tanah secara tidak sah itu dapat disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya, dengan mengingat faktor-faktor tempat waktu, keadaan tanah dan kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan.”

5.2.2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Pada Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah mendefinisikan pengadaan tanah sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah ini dilaksanakan untuk kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 1 angka 6 UU Pengadaan Tanah).²⁹

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak, yaitu dengan pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah (Pasal 3 jo. Pasal 40 UU Pengadaan Tanah).

Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil.³⁰ Penjelasan Pasal 40 UU Pengadaan Tanah menjelaskan bahwa pihak yang berhak tersebut antara lain :

- a. Pemegang hak atas tanah.
- b. Pemegang hak pengelolaan.
- c. Nadzir, untuk tanah wakaf.
- d. Pemilik tanah bekas milik adat.
- e. Masyarakat hukum adat.
- f. Pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik.
- g. Pemegang dasar penguasaan atas tanah.

²⁹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembebasan Lahan

³⁰ Rahayu Subekti, "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Yustisia*, 5, no. 2 (2016). Hlm. 387

- h. Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.³¹

Perlu diperhatikan pada huruf f, bahwa pihak yang menguasai tanah negara yang sebenarnya bukan miliknya, dikategorikan sebagai pihak yang berhak atas tanah. Artinya adalah bahwa kepentingan penguasa tanah yang bukan merupakan pemilik tanah diakui oleh negara. Kepentingan tersebut dikenal dengan istilah hak keperdataan.³²

Paragraf selanjutnya menjelaskan bahwa pihak yang menguasai tanah negara yang dapat diberikan ganti kerugian adalah pemakai tanah negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, misalnya :

- a. Bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan.
- b. Pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa menyewa.
- c. Pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.³³

Dalam hal ini dijelaskan bahwa orang asing yang masih menduduki tanah negara yang dahulu merupakan warisan dengan alas hak milik / hak guna usaha / hak guna bangunan, dapat dikategorikan sebagai pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik sebagaimana yang dicontohkan pada abjad “a” di atas. Perlu diperhatikan bahwa penguasaan tanah negara dengan itikad baik tersebut tentu harus terbukti agar orang asing tersebut memperoleh ganti kerugian.

³¹ Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembebasan Lahan

³² Julius Sembiring, *Tanah Negara*. Hlm. 54

³³ Penjelasan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembebasan Lahan

Tinjauan pemakaian tanah negara oleh orang asing baik dari Perpu Nomor 51 Tahun 1960 dan UU Pengadaan Tanah menurut penulis cukup kontradiktif. Perpu Nomor 51 Tahun 1960 menegaskan bahwa orang asing tersebut dilarang untuk menduduki tanah negara tersebut karena tidak berhak, dan terhadap perbuatan tersebut dapat dituntut pidana. UU Pengadaan Tanah di satu sisi menjelaskan bahwa orang yang menguasai tanah negara dengan itikad baik dapat dikategorikan sebagai orang yang berhak, dan terhadapnya akan diberikan ganti kerugian apabila tanah negara yang dimaksud menjadi objek pengadaan tanah.

Kajian ini memiliki pandangan tersendiri mengenai akibat hukum dari orang asing yang memakai tanah negara bekas warisan tersebut. Perpu Nomor 51 Tahun 1960 menjelaskan bahwa tuntutan pidana terhadap orang yang menduduki tanah negara adalah sebuah upaya terakhir (*last resort*) oleh negara. Uraian tersebut menunjukkan bahwa terhadap ahli waris orang asing yang masih menduduki tanah negara belum tentu akan menghadapi tuntutan pidana. Negara sebagai pihak yang berhak akan berusaha untuk melakukan tindakan lain, seperti perintah pengosongan.

Dapat dikatakan bahwa tuntutan pidana baru hanya akan dilakukan apabila ahli waris berkewarganegaraan asing yang bersangkutan tidak melaksanakan / mematuhi perintah dari pemerintah dalam kapasitasnya sebagai organisasi yang diberikan hak menguasai negara untuk kepentingan Bangsa Indonesia. Hal tersebut secara tidak langsung juga menyatakan bahwa kepentingan (hak keperdataan) penguasa tanah yang bukan merupakan pemilik tanah juga diakui oleh Perpu Nomor 51 Tahun 1960. Pengakuan hak keperdataan tersebut dapat dilihat dari bahwa pemerintah hanya akan menempuh jalan tuntutan pidana sebagai upaya terakhir untuk menindak tegas pemakai tanah negara tersebut.

Orang asing tersebut dapat dikategorikan sebagai orang yang menguasai tanah negara dengan itikad baik dan merupakan orang yang berhak mendapatkan ganti kerugian berdasarkan UU Pengadaan Tanah selama orang asing sebagai ahli waris melaksanakan / mematuhi perintah dari pemerintah untuk mengosongkan tanah tersebut. Pemberian ganti kerugian tersebut juga merupakan salah satu bentuk pengakuan dari kepentingan / hak keperdataan penguasa tanah yang bukan merupakan pemilik tanah. Pengakuan hak keperdataan tersebut dapat dilihat dari pemberian ganti kerugian atas tanah negara yang dijadikan objek pengadaan tanah, walaupun pada dasarnya ia tidak berhak atas tanah negara tersebut.

6. Kesimpulan

Pemakaian tanah negara bekas warisan menurut Perpu Nomor 51 Tahun 1960 pada dasarnya tidak diperbolehkan dan terdapat sanksi pidana. Sanksi pidana tersebut walaupun demikian merupakan upaya terakhir (*last resort*) oleh negara. Tuntutan pidana baru hanya akan dilakukan apabila ahli waris berkewarganegaraan asing yang bersangkutan tidak melaksanakan / mematuhi perintah dari pemerintah dalam kapasitasnya sebagai organisasi yang diberikan hak menguasai negara untuk kepentingan Bangsa Indonesia. UU Pengadaan Tanah di sisi lain memberikan penjelasan bahwa orang yang menguasai tanah negara dengan itikad baik adalah orang yang berhak atas ganti kerugian. Dapat diketahui bahwa baik Perpu Nomor 51 Tahun 1960 dan UU Pengadaan Tanah mengakui kepentingan / hak keperdataan penguasa tanah yang bukan merupakan pemilik tanah, yang dalam hal ini adalah tanah negara. walaupun ahli waris berkewarganegaraan asing tersebut telah kehilangan hak atas tanah warisan yang menjadi tanah negara berdasarkan UUPA, kepentingan / hak keperdataan ahli waris berkewarganegaraan asing tersebut tetap diakui

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Boedi Harsono. *Ukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Edisi Revisi Cetakan XII*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Dayat Limbong. "Tanah Negara, Tanah Terlantar, Dan Penertibannya." *Jurnal Mercatoria*, 10, no. 1 (2017).
- Denico Doly. "Kewenangan Negara Dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah Untuk Rakyat." *Jurnal Negara Hukum*, 8, no. 2 (2017).
- Evan Sugiarto Afil. "Pembatasan Waktu Peralihan Warisan Yang Dapat Mengakibatkan Orang Asing Sebagai Ahli Waris Kehilangan Warisan Berupa Hak Milik Atas Tanah." Universitas Surabaya, 2019.
- Hilman Hadikusuma. *Hukum Waris Adat*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Julius Sembiring. *Tanah Negara*. Jakarta: Kencana Prenada Media, n.d.
- Wibawanti, Erna Sri, and R. Murjiyanto. *Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*. Yogyakarta: Rajawali Press, 2013.

2. Karya Ilmiah/ Artikel Jurnal

- Jum Anggriani. "Penerapan Asas Nasionalitas Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia (Studi Kasus PP No. 40 Tahun 1996)." *Jurnal Dinamika Hukum*, 12, no. 1 (2012).
- Mira Novana Ardani. "Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing Di Indonesia." *Jurnal Law Reform*, 13, no. 2 (2017).
- Mukmin Zakie. "Konflik Agraria Yang Tak Pernah Reda." *Jurnal Legality*, 24, no. 1 (2016).
- Rahayu Subekti. "Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum." *Yustisia*, 5, no. 2 (2016).

3. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang
Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi
Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok
Agraria