

Larangan Pengasingan Tanah Dan Fenomena Perantaraan Penguasaan Tanah Pinjam Nama Di Indonesia

Clement Salikin¹, Mohamad Fajri Mekka Putra²

¹Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

²Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Article Info

Article history:

Received 19 Juli 2022

Publish 2 November 2022

Keywords:

Hak tanah

Pengasingan tanah

Perantaraan penguasaan tanah

Kesejahteraan nasional

Abstract

Kebijakan afirmatif agraria di Indonesia yang melarang memberikan hak milik kepada orang dan/atau perusahaan asing didasari oleh keputusan politik hukum Indonesia yang pada prinsipnya mengedepankan kesejahteraan nasional. Hak atas tanah tidak hanya berimplikasi kepada hubungan biologis dan ekologi antara manusia dan ekosistemnya, tetapi juga menimbulkan relasi ekonomi-sosial diantara pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu, demi menjaga kemaslahatan nasional masyarakat Indonesia, hukum agraria di Indonesia membatasi kepemilikan atas tanah untuk orang asing untuk menghindari praktek monopoli dan eksploitasi tanah dari modal asing yang sangat lumrah dilakukan di dalam tren globalisasi dan sistem ekonomi pasar bebas (*Laissez-faire*). Namun, hal tersebut tidak semata-merta terimplementasikan dengan sempurna. Praktek perantaraan penguasaan tanah yang eksploitatif menjadi masalah dalam mewujudkan *Ius Contituendum* atau hukum yang dicita-citakan yaitu untuk melindungi kemaslahatan nasional. Dikarenakan praktek tersebut bisa mengeksploitasi kekosongan hukum (*loophole*) yang dimana dapat membuka ruang untuk terjadinya penyenduluan hukum untuk memonopoli tanah di Indonesia. Jurnal ini akan membahas tentang norma-norma hukum agraria yang melindungi kemaslahatan nasional dan meninjau fenomena praktek perantaraan penguasaan tanah dari sisi yuridis normatif, serta menjawab pertanyaan metodologis bagaimana praktek perantaraan penguasaan tanah pinjam nama dilakukan.

This is an open access article under the [Lisensi Creative Commons Atribusi-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Corresponding Author:

Clement Salikin

Magister Kenotariatan Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

clement.salikin@ui.ac.id

1. PENDAHULUAN

Prinsip nasionalisme merupakan ideologi politik dan sosial yang mementingkan dan mengedepankan kepentingan negara atau bangsa tertentu (Soemardjan, 1962). Di dalam konteks Indonesia, prinsip nasionalisme didasari oleh sejarah kelam kolonialisme yang menjerat nusantara lebih dari tiga abad. Eksploitasi sumber daya manusia dan alam seperti tanah (*land*), tenaga kerja (*labor*) dan modal (*capital*) yang digunakan semata-merta untuk kepentingan sosial, politik dan ekonomi pihak kolonial menjadi alasan para bapak-bapak bangsa untuk menciptakan politik hukum yang memfokuskan dan mementingkan kepentingan bangsa dan rakyatnya (Buskens & Kommers, 2007). Di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Tahun (UUPA), prinsip yang mengedepankan kepentingan bangsa dan warga Indonesia termaktub dalam pasal 1 ayat 2 UUPA yang menyatakan bahwa “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.” Hal itu juga ditegaskan oleh pasal 9 ayat 2 UUPA yang pada intinya memberikan hak, kesempatan dan akses yang adil akan tanah kepada masyarakat Indonesia. Kedua ketentuan tersebut juga sesuai dengan norma dasar (*grundnorm*) yang tertulis didalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UD NRI 1945) dan pasal 33 ayat 3 UUD

NRI 1945 yang pada dasarnya menekankan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi bangsa Indonesia, beserta kepemilikan nasional bumi, air dan kekayaan alam Indonesia.

Dengan semangat dan prinsip nasionalisme tersebut, diperlukan kerangka hukum yang melindungi kesejahteraan nasional dan bagi setiap individu yang berkewarganegaraan Indonesia. Oleh karena itu, di dalam konteks kepemilikan tanah, hak-hak warga asing dibatasi sesuai dengan prinsip dan norma tersebut. Warga negara asing (WNA) dilarang untuk mempunyai hak milik (*land tenure*) di Indonesia (Sumarja, 2015). Hal ini ditegaskan di dalam isi pasal 21 UUPA yang menyatakan bahwa hanya warga-negara Indonesia (WNI) dapat mempunyai hak milik. Namun, warga asing tetap bisa menikmati dan memungut hasil yang ditimbulkan dari tanah Indonesia dengan Hak Pakai dan Hak Sewa. Hak-hak lain yang esensinya mempunyai faktor kepemilikan dan penguasaan yang lebih Luas dan lama seperti hak milik dan hak guna usaha hanya dapat dimiliki oleh warga Indonesia dan badan hukum yang memenuhi ketentuan. Secara filosofis, perbedaan kepemilikan hak-hak atas tanah antara warga Indonesia dan asing adalah untuk memberikan kesadaran akan kedaulatan dan penguasaan atas tanah Indonesia. Tentu saja politik hukum tersebut adalah implikasi dari sejarah sosial dan kultural Indonesia yang dahulu sebelum terbentuknya negara bangsa (*nation state*) sarat dengan penjajahan dan perbudakan (Cobban, 1944).

Namun, politik hukum pertanahan Indonesia yang mengedepankan prinsip nasionalisme dan kedaulatan menjadi sia-sia jika masih ada praktek perantaraan penguasaan tanah yang bertentangan dengan cita-cita hukum itu sendiri. Di dalam konteks jurnal ini, praktek perantaraan penguasaan tanah yang eksploitatif menjadi kontraproduktif terhadap usaha untuk mewujudkan politik hukum yang sudah disebutkan (Sumarja, 2015). Hal ini menyebabkan kerancuan dalam implementasi dan limitasi jenis-jenis hak atas tanah seperti yang dijelaskan diatas yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa. Dengan adanya praktek tersebut, warga asing dapat secara tidak langsung menikmati hak milik yang seharusnya secara eksklusif hanya dapat dinikmati oleh warga negara Indonesia (*Ibid*).

Berdasarkan penjelasan diatas tulisan ini mengambil beberapa pendekatan masalah yaitu apakah norma-norma hukum yang mendasari larangan pengasingan tanah di tatanan hukum Indonesia? apa yang mendasari liberalisasi tanah dan pelemahan larangan tanah di Indonesia? bagaimana praktek perantaraan penguasaan tanah pinjam nama dilakukan?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan menganalisa sumber-sumber sekunder yang didapatkan dari teori hukum, produk hukum seperti undang-undang, keputusan hakim, dan analisa dari jurnal-jurnal ilmiah lainnya. Teori dan perspektif hukum yang digunakan dalam konteks penelitian ini adalah perspektif hak tanah bangsa Indonesia, teori hak milik, dan teori politik hukum. Disamping itu, produk-produk hukum yang akan dianalisa diantara lain adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, dan peraturan-peraturan yang berhubungan lainnya.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

a. Ketentuan-ketentuan yang Mendasari Larangan Pengasingan Tanah

Pelarangan pengasingan tanah merupakan mekanisme perlindungan untuk menghadapi kondisi sosial-ekonomi global yang mengarah pada tren neoliberalisme (Ganti, 2014). Yaitu kondisi sosial-ekonomi yang mempunyai karakteristik seperti kebijakan internasional yang berorientasi kepada pasar bebas, pengurangan hambatan perdagangan (*trade barriers*), dan pelemahan kontrol dan pengaruh negara terhadap ekonomi. Hal ini dapat menjadi ancaman yang sangat berbahaya apabila tidak dihadapi secara cermat. Negara-negara yang mempunyai agenda ekspansi ekonomi terutama yang mempunyai tendensi imperialis dapat dengan mudah mendominasi pasar dan menguasai sumber daya alam (SDA) bukan dengan okupansi militer tetapi dengan kekuatan ekonomi. Walaupun Indonesia merupakan anggota dari G20 atau salah satu negara dengan ekonomi terbesar di dunia, tidak menutup kemungkinan Indonesia mendapatkan ancaman dominasi ekonomi

dari negara-negara yang lebih kuat secara ekonomi seperti Republik Rakyat China, Amerika Serikat, Prancis, dan Jerman (Wright, 2010). Oleh karena itu, di dalam konteks pertanahan dan pengelolaan SDA perlu ditanamkan prinsip-prinsip nasionalisme dan kedaulatan guna untuk melindungi kepentingan rakyat.

Ketentuan pertama yang menjadi dasar perlindungan kesejahteraan rakyat Indonesia adalah sila ke-lima Pancasila yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila merupakan landasan filosofis hukum di Indonesia. Produk-produk hukum di Indonesia harus tunduk pada ketentuan Pancasila dalam konteks dan implementasinya. Sila kelima memuat pengertian bahwa rakyat Indonesia berhak mendapatkan keadilan sosial yang meliputi keadilan ekonomi, politik, dan kultural sehingga tercipta masyarakat yang harmonis. John Rawls di dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice* berpendapat bahwa setiap orang mempunyai hak yang didasari oleh prinsip keadilan (Rawls, 1985). Rawls juga menyebutkan bahwa hak dan kebebasan harus diatur dan dilindungi oleh prinsip aturan hukum (*rule of law*). Sejalan dengan pemikiran tersebut, konsep negara berdaulat yang berakar dari prinsip kedaulatan Westphalian (*Westphalian Sovereignty*) yang menyebutkan bahwa negara bangsa (*nation-state*) didasari oleh teritori dan tidak adanya peran agen eksternal dalam struktur domestik. Dengan itu aturan domestik merupakan kewenangan penuh merupakan milik bangsa yang meliputi pemerintah dan rakyat. Hal itu juga berhubungan dengan konsep kedaulatan hukum (*legal sovereignty*) yang memberikan kewenangan untuk pemerintah negara tersebut menjadi satu-satunya entitas yang berhak membuat hukum. Negara dan pemerintah berhak dalam membangun dan mengimplementasikan hukum tanpa ada keterlibatan eksternal dari negara ataupun badan internasional lainnya. Maka dari itu, pelarangan penguasaan tanah untuk asing harus diterapkan guna melindungi hak bangsa atas tanah dari eksploitasi dan monopoli.

Berakar dari prinsip sila ke-lima Pancasila dan konsep-konsep negara bangsa, Mahkamah Konstitusi menetapkan empat tolak ukur dalam pengertian pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 yang menjadi norma dasar perwujudan kesejahteraan sosial dengan perlindungan kepemilikan atas tanah, air, dan udara di teritori Indonesia. Empat kriteria tersebut diantara lain adalah:

1. Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat.
2. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat.
3. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam.
4. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Keempat kriteria tersebut menegaskan bahwa sumber daya alam Indonesia di khususkan untuk kepentingan nasional yaitu kepentingan bangsa dan rakyatnya. Kemanfaatan, pemerataan distribusi, partisipasi, dan penghormatan merupakan kata kunci dari kriteria-kriteria tersebut (Sumarja, 2015). Poin ke-tiga dan ke-empat merupakan poin yang menarik jika dihubungkan dengan konteks pelarangan hak atas tanah untuk orang asing dan praktek perantaraan penguasaan tanah. Selain manfaat dan pemerataan yang sudah jelas penting untuk diperhatikan. Poin ke-tiga dan ke-empat memberikan dimensi yang lebih luas dan kaya dalam menafsirkan prinsip penguasaan tanah bagi bangsa. Partisipasi rakyat adalah faktor yang esensial dalam berdemokrasi. Cornell West berpendapat bahwa demokrasi memerlukan warga negara (*citizen*) untuk berfungsi, bukan konsumen (*consumer*) yang dimana didikte oleh kekuatan pasar tanpa ada kekuatan untuk benar-benar memilih. Warga negara yang secara natural mempunyai hak-hak yang didasari oleh kebebasan seperti hak kebebasan berpikir, berpendapat dan berkumpul merupakan bahan bakar dalam menjalankan proses demokrasi. Oleh karena itu, di dalam konteks hak tanah bangsa, partisipasi untuk menentukan sumber daya alam dan mengolahnya merupakan suatu prinsip yang dapat melindungi dari praktek pasar bebas yang kapitalistik dan merupakan suatu perwujudan masyarakat yang demokratis. Tolak ukur ke-empat yaitu penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam juga merupakan salah satu mekanisme dalam membendung praktek ekonomi yang terlalu liberal dan kapitalistik. Dengan mempersepsikan tanah sebagai hak turun-menurun (*hereditary rights*) pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menempatkan tanah ke tempat yang spesial, yaitu dimana tanah bukan hanya menjadi objek ekonomi yang hanya

bisa dieksploitasi secara utilitarianisme. Namun dalam pasal tersebut status tanah dipandang sebagai wadah kultur warga setempat yang pantas dihormati sebagai warisan yang berharga. Dengan keempat tolak ukur tersebut Indonesia mempunyai politik hukum yang semestinya berkiblat kepada konsep keadilan, kebersamaan dan nasionalisme.

Konsep-konsep di dalam pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 dijelaskan dan diatur lebih terperinci di dalam pasal 1 ayat (1), (2) dan (3) UUPA yang menyebutkan:

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Pasal 1 ayat (1) UUPA memproyeksikan perspektif negara yang juga diterapkan dan dianut oleh kekaisaran Romawi yaitu menggabungkan konsep kewarganegaraan dan kebangsaan. Perspektif tersebut menganggap semua rakyat Indonesia adalah termasuk bangsa Indonesia. Disamping itu, pasal ini juga mengimplikasikan bahwa seluruh rakyat Indonesia memiliki hak atas seluruh wilayah Indonesia.

Ayat ke-dua dari pasal tersebut menjelaskan lebih juga tentang klasifikasi ruang yang menjadi kekayaan nasional bangsa Indonesia yaitu bumi, air dan ruang angkasa. Pasal ini secara tersirat menegaskan kepemilikan kolektif yang juga mempunyai karakter komunalistik dan religius. Hak-hak bersama dalam kepemilikan tanah juga termasuk sumber daya alam yang bisa diambil dari tanah tersebut. Komunalitas menjadi penting dikarenakan untuk membangun atau mengolah sumber daya alam tersebut dibutuhkan modal yang idealnya juga berasal dari aset bangsa Indonesia sendiri.

Ayat ke-tiga dari pasal tersebut mengatur bahwa hubungan bangsa Indonesia dan tanah Indonesia beserta sumber daya alamnya merupakan hubungan abadi atau selama-lamanya. Dengan kata lain selama bangsa Indonesia masih ada, selama itu pula hak bangsa itu tetap melekat dan dipunyai oleh bangsa Indonesia. Logika hukum ayat ketiga ini direalisasikan pada substansi hak milik. Hak milik merupakan hak atas tanah yang paling kuat dan penuh. Hak milik hanya bisa dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Hak milik berlaku selamanya dan hanya bisa hilang jika tanahnya jatuh kepada negara karena pencabutan hak, penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, ditelantarkan atau tanahnya musnah.

Kepemilikan sebagian besar hak atas tanah menjadi hak khusus bagi warga Indonesia. Hak-hak yang menjadi hak khusus warga Indonesia diantara lain adalah hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan. Sementara hal-hal lainnya yang secara substansi lebih rendah seperti hak pakai dan hak sewa bangunan masih dapat dinikmati oleh warga asing. Klasifikasi hak-hak atas tanah salah satunya adalah untuk membedakan subjek-subjek akan hak atas tanah. Hal itu untuk melindungi asas-asas UUPA yang sudah dijelaskan sebelumnya seperti asas kebangsaan, pemerataan, dan asas kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, orang asing dibatasi akses hak atas tanahnya untuk memberikan warga Indonesia perlindungan dari praktek ekonomi yang sifatnya memeras atau mengeksploitasi.

b. Liberalisasi Peraturan Pertanahan dan Pelemahan Larangan Pengasingan Tanah

Substansi UUPA yang mengedepankan konsep kebangsaan yang nasionalistik tidak semata-merta difasilitasi oleh politik hukum agraria Indonesia. Hal itu disebabkan oleh integrasi ekonomi global yang pada intinya mengaburkan konsep kebangsaan khususnya masalah kepemilikan tanah. Tren ekonomi neoliberal menjadikan persebaran dan perpindahan komoditas lebih leluasa. Permintaan pasar menjadi tolak ukur utama untuk mengatur ekonomi. Hal itu menjadikan tanah hanya sebagai sekedar komoditas yang menitikberatkan fungsi pembangunan dan investasi disbanding dengan fungsi sosial. Liberalisasi tanah menjadi hal yang lumrah dikarenakan permintaan pasar yang kuat. Salah satu contohnya adalah pemberlakuan Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Agenda MEA adalah mengarah kepada meminimalisasi munculnya hambatan-

hambatan dalam melaksanakan kegiatan ekonomi lintas kawasan dalam sektor barang, jasa dan investasi. Beberapa pihak mengatakan bahwa MEA memberikan manfaat kepada masyarakat Indonesia diantara lain pelaku usaha di Indonesia memiliki kesempatan untuk merambah pasar global (Silviana, 2019). Masyarakat dan pelaku usaha di Indonesia mampu memperoleh akses terhadap pengetahuan yang lebih mendalam tentang persaingan di dunia global. Arus politik pasca pertemuan MEA yang lebih condong kepada pertumbuhan ekonomi dan investasi juga sangat jelas terlihat. Menteri Agraria dan Tata Ruang Ferry Mursyidan Baldan mengusulkan bahwa WNA bebas untuk memiliki properti di Indonesia tanpa ada batasan minimal harga (*Ibid*). Hal tersebut langsung dibantah oleh Mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang menyatakan bahwa WNA hanya boleh memiliki properti yang bernilai diatas 5 Milyar Rupiah, demi melindungi WNI yang mempunyai kemampuan ekonomi rendah. Walaupun tidak ada hal yang substansial dari usulan-usulan para pejabat tersebut. Namun arah politik yang terlalu memfavoritkan investor dan pertumbuhan ekonomi makro menjadi hal yang harus dicermati agar tidak melanggar prinsip keadilan sosial.

Agenda MEA juga mempengaruhi kebijakan pertanahan Indonesia. Tidak lama setelah pembentukan MEA, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 103 Tahun 2015 Tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia (*Ibid*). PP *a quo* membolehkan warga asing untuk memiliki satu rumah atau hunian di Indonesia dengan syarat bahwa kedatangannya di Indonesia adalah dalam rangka usaha, bekerja dan investasi. PP No. 103 Tahun 2015 mencabut No. 41 Tahun 1996 tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian Bagi Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang secara umum membahas hal yang sama, namun terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Terdapat perbedaan masalah definisi hukum antara PP tersebut. PP No. 41 Tahun 1996 menjabarkan bahwa orang asing yang berkedudukan di Indonesia adalah orang asing yang kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan nasional. PP No. 103 Tahun 2015 memberikan definisi yang lebih spesifik akan definisi orang asing yang berkedudukan di Indonesia yaitu orang asing yang kedatangannya di Indonesia dalam rangka untuk usaha, bekerja dan berinvestasi. Perubahan definisi tersebut-lah yang menjadi polemik di dalam diskursus perpolitikan agraria. Penggantian makna yang lebih luas dan mempunyai sifat sosialis dari PP No. 41 Tahun 1996 kepada makna yang lebih spesifik dan bersifat ekonomis seperti yang termaktub di PP No. 103 Tahun 2015 memberikan kesan bahwa reformasi agraria di Indonesia menuju kearah yang liberal. Hal itu mengundang beberapa komentar dari beberapa tokoh politik di Indonesia yang tidak setuju akan perubahan arah reformasi agraria di Indonesia. Mantan Wakil DPR Fadli Zon berkomentar bahwa PP No. 103 Tahun 2015 merupakan ancaman dan kemunduran bagi reformasi agraria yang dimandatkan oleh UUPA. Ia mengkhawatirkan kepemilikan tanah akan semakin terkonsentrasi di tangan segelintir orang, termasuk orang asing.

Walaupun Fadli tidak memaparkan pendapatnya secara spesifik dan detail tentang substansi PP No. 13 Tahun 2015 yang bertentangan dengan asas hukum agraria yang dimandatkan UUPA (*Ibid*). Secara yuridis memang ada perubahan yang problematik dari penetapan PP No.13 Tahun 2015 yaitu tentang masa berlaku Hak Pakai yang terlalu panjang. Sebagaimana yang ditetapkan di dalam PP 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah WNA hanya diperbolehkan mempunyai Hak Pakai seperti yang dimandatkan oleh UUPA. Di dalam PP 40 Tahun 1996 jangka waktu Hak Pakai adalah 25 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun. Setelah penetapan PP No. 13 Tahun 2015, jangka waktu Hak Pakai diberikan sampai dengan 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun. Hal ini menjadi masalah dikarenakan jangka waktu 30 tahun merupakan jangka waktu yang ditetapkan untuk Hak Guna Bangunan yang diatur di dalam pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA. Permasalahannya adalah Hak Pakai secara substansi merupakan hak atas tanah yang lebih rendah dari Hak Guna Bangunan. Terlebih lagi Hak Guna Bangunan merupakan hak yang eksklusif diberikan untuk WNI dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia. PP No. 13 Tahun 2015 mengaburkan perbedaan strata hak-hak atas tanah seperti yang dimandatkan oleh UUPA. Dikarenakan panjang waktu berlakunya hak merupakan salah satu determinan utama dari substansi hak-hak tersebut. Dengan ditetapkannya ketentuan tersebut, WNA

pemegang Hak Pakai dapat seolah-olah menikmati Hak Guna Bangunan yang dimana seharusnya merupakan hak eksklusif untuk WNI.

Pada tahun 2021, PP No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah diterbitkan sesuai dengan mandat Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) atau yang terkenal disebut Omnibus Law. UUCK menerapkan perampingan produk-produk hukum untuk meminimalisir birokrasi dan memaksimalkan efisiensi implementasi kebijakan pemerintah. PP No. 18 Tahun 2021 mencabut PP No. 103 Tahun 2015 dan PP No. 4 Tahun 1996, serta mengubah beberapa ketentuan di dalam PP No. 25 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Pemerintah berharap dengan adanya integrasi dari peraturan-peraturan yang membahas hal-hal yang berkaitan, dapat mewujudkan penyederhanaan birokrasi sehingga tidak ada peraturan yang saling tumpang-tindih dan berbelit-belit.

Namun, PP No. 18 Tahun 2021 ini juga mempunyai beberapa cacat materiil dan formil di dalam susunannya. Terdapat kejanggalan dan inkonsistensi di dalam penjelasan dan ketentuan Hak Pengelolaan Tanah (HPL), terutama yang berhubungan dengan substansi pelarangan pengasingan tanah. Pengaturan HPL di dalam PP No. 18 Tahun 2021 dinilai tidak efektif dan menimbulkan polemik (Santoso, 2012). Terutama dalam mekanisme lahirnya hak-hak atas tanah yang bisa diberikan diatas tanah HPL seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Di dalam Pasal 39 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 mengatur bahwa Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa lahir atau ada sejak didaftarkan Akta Pemberian Haknya di kantor pertanahan. Ketentuan tersebut bertentangan dengan pasal 37 (b) UUPA yang menyebutkan HGB atas tanah hak milik terjadi karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh HGB itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut. Selain itu, ketentuan tersebut juga bertentangan dengan pasal 43 ayat (2) UUPA yang menyebutkan Hak Pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan (*Ibid*). Menurut UUPA bahwa HGB di atas Tanah Hak Milik lahir sejak ditandatanganinya Akta Pemberian Haknya yang dibuat PPAT. Implikasi dari ketentuan PP No. 18 Tahun 2021 terkait lahirnya HGB dan Hak Pakai dapat menjadi ambiguitas dan ketidakpastian bagi penguasaan atas tanah.

Disamping itu, di dalam ketentuan PP No. 18 Tahun 2021 memungkinkan WNA untuk mempunyai HGB. Di dalam pasal 71 ayat (1) huruf b dan ayat (2) yang menyebutkan bahwa WNA dapat mempunyai rumah susun yang dibangun diatas bidang tanah yang berstatus HGB atau Hak Pakai diatas tanah negara, tanah HPL dan tanah Hak Milik. Ketentuan pasal tersebut bersandar kepada ketentuan Pasal 144 dan 145 UUCK yang menyebutkan bahwa hak milik atas satuan rumah susun (Sarusun) dapat diberikan juga kepada warga negara asing (WNA). Hak milik atas satuan rumah susun setara dengan HGB yang memberikan hak kepada pemegangnya untuk memiliki dan mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan kepunyaan pemilik bangunan. Hal tersebut jelas akan memberikan kebebasan yang lebih bagi WNA yang hendak mempunyai properti di Indonesia.

c. Aturan-Aturan Hukum Yang Memungkinkan Terjadinya Praktek Perantaraan Penguasaan Tanah Pinjam Nama

Menurut survey yang dilakukan oleh Realestat Indonesia, sekitar 30 – 40 persen properti di Bali dimiliki oleh WNA (Silviana, 2019). Hal tersebut menjadi masalah yang cukup besar mengingat ketentuan UUPA yang secara eksplisit mengatakan bahwa orang asing tidak diperkenankan untuk memiliki Hak Milik atas tanah di Indonesia. Salah satu faktor yang menyebabkan hal tersebut adalah mudahnya dalam mendapatkan izin pemindahan hak terutama pada proses jual dan beli. Ketentuan untuk pemindahan hak atas tanah telah diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria No.14 Tahun 1961 tentang Permintaan dan Pemberian Izin Pemindahan Hak Atas Tanah (PMA 14/1961) yang dimana menegaskan bahwa permohonan izin pemindahan hak atas tanah harus ditolak jika tidak sesuai dengan kaidah UUPA, termasuk seperti tidak dipenuhinya syarat sebagai subjek hak atas tanah WNA tidak bisa menjadi subjek HM, HGU, HGB (Sumarja, 2015). Namun, pada perkembangannya, kepentingan pertumbuhan ekonomi dan liberalisasi perdagangan menekan kemudahan dalam proses pemindahan hak atas tanah. Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri No.BA.11/38/70 menetapkan bahwa

tidak setiap pemindahan hak atas tanah harus memerlukan izin. Salah satu pemindahan hak atas tanah yang tidak lagi perlu memerlukan izin adalah pemindahan hak milik tanah (terkecuali tanah pertanian dan HGB). Hal tersebut menjadi peluang oknum-oknum yang ingin mengeksploitasi tanah dikarenakan kontrol yang cenderung longgar.

Lahirnya hak atas tanah di dalam UUPA adalah pada saat ditandatanganinya akta pemindahan tanah di hadapan notaris bukan pada saat didaftarkannya di kantor pertanahan. Di sisi lain, terdapat pelarangan pemberian surat kuasa mutlak yaitu kuasa yang mengandung unsur-unsur bahwa kuasa yang telah diberikan tersebut tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa sehingga penerima kuasa dapat melakukan segala perbuatan hukum yang diperbolehkan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 39 ayat (1) huruf d PP No. 24 Tahun 1997 melarang PPAT membuat akta apabila salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak. Oleh karena itu, sudah lazim dalam praktek kenotariatan untuk melakukan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) (Dalimunthe & Rizkianti, 2020). PPJB yang harganya telah dibayar lunas diadakan untuk mengurangi kesulitan hukum dalam pemindahan hak atas tanah yang dimana di dalamnya terdapat kuasa mutlak. PPJB lunas ini dapat memicu penerobosan hukum yang dimana orang asing dapat mendapatkan kuasa mutlak selagi menunggu perubahan status kewarganegaraannya menjadi WNI ataupun perubahan hak atas tanah menjadi Hak Pakai. Ditambah lagi tidak adanya ketentuan yang jelas tentang tenggat waktu PPJB itu sendiri, sehingga dapat dikatakan orang asing tersebut akan menjadi pemesan dan pembeli tanah untuk jangka waktu yang tidak ditentukan lamanya. Mengingat pada sertifikat Hak Milik tersebut masih terdaftar atas nama pemilik awal, namun penguasaannya sudah pada pembeli yang merupakan orang asing, maka hal ini dapat menjadi suatu langkah dalam melakukan penyelundupan hukum dengan cara pinjam nama.

Disamping itu, syarat-syarat mendapatkan Hak Pakai yang cenderung sulit menjadikan banyak orang asing yang memilih untuk melakukan penyelundupan hukum. Salah satu syarat untuk mendapatkan Hak Pakai adalah dengan melampirkan surat izin tinggal tetap. Namun demikian, dalam prakteknya banyak orang asing yang hanya memiliki surat izin tinggal sementara tetapi hendak membeli properti di Indonesia. Sesuai Peraturan Ka.BPN No.1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, dalam pengajuan permohonan hak pakai, orang asing disyaratkan melampirkan izin tinggal tetap. Dengan ketentuan yang cenderung kaku tersebut, orang asing lebih memilih untuk melakukan praktek pinjam nama dengan mekanisme PPJB untuk mendapatkan kuasa atas tanah.

4. KESIMPULAN

Larangan pengasingan tanah masih menjadi hal yang bersifat prinsipal dan normatif didalam tatanan hukum nasional. Perkembangan politik agraria yang semakin condong kepada arah pembangunan ekonomi dan pasar bebas menjadi kontraproduktif terhadap perlindungan asas keadilan sosial untuk masyarakat dengan kemampuan ekonomi rendah. Tumpang-tindih peraturan masih menjadi masalah dikarenakan birokrasi penyelaras produk-produk hukum masih dalam proses dan tidak bisa semerta-merta membereskan masalah-masalah yang dapat memicu praktek penyelundupan hukum hak atas tanah. Celah yang cukup signifikan antara *ius constituendum* atau hukum yang dicita-citakan seperti yang termaktub di UUD NRI 1945 dan UUPA dengan *ius constitutum* atau hukum yang berlaku masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah dan juga seluruh elemen masyarakat.

Liberalisasi tanah dan desakan agenda neoliberalisme yang diprakarsai oleh konvensi-konvensi internasional menjadi sandaran dari arah kebijakan nasional. Konvensi internasional seperti Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) dan lainnya menjadi alasan keterbukaan ekonomi untuk investasi asing. Hal tersebut tentu saja dapat berimplikasi positif terhadap pembangunan nasional, namun keadilan sosial bagi rakyat Indonesia yang mempunyai kemampuan ekonomi rendah sudah seharusnya menjadi perhatian lebih, khususnya di dalam substansi keadilan agraria yang merupakan masalah yang krusial sebagaimana krisis kelangkaan tanah yang terus menghantui.

Disamping itu praktek-praktek yang tidak sesuai dengan asas larangan pengasingan tanah masih menjadi norma di dalam praktek hukum agraria Indonesia. Praktek kenotariatan yang sudah

menjadi kebiasaan seperti praktek pemberian kuasa mutlak dengan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) menjadi ambiguitas praktek hukum agraria nasional. PPJB menjadi salah satu instrumen hukum yang berpotensi memicu penyelundupan tanah kepada orang asing. WNA dapat dengan mudah mendapatkan hak penguasaan tanah setara dengan hak milik dengan mekanisme PPJB. Disisi lain, praktek pinjam nama untuk menguasai tanah sudah menjadi hal yang lumrah di Indonesia.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Buskens, L., & Kommers, J. (2007). Dutch Colonial Anthropology in Indonesia. *Asian Journal of Social Science*, 35(3), 352–369. <http://www.jstor.org/stable/23654467>
- Cobban, A. (1944). THE NATION STATE. *History*, 29(109), 44–57. <http://www.jstor.org/stable/24401882>
- Dalimunthe, S. N. I. S., & Rizkianti, W. (2020). Jual Beli Apartemen Kepada Pihak Ketiga Atas Dasar Perjanjian Pengikatan Jual Beli (Ppjb). *ADIL: Jurnal Hukum*, 11(1).
- Ganti, T. (2014). Neoliberalism. *Annual Review of Anthropology*, 43, 89–104. <http://www.jstor.org/stable/43049564>
- Indonesia, P. R., & Indonesia, P. R. (1960). Undang-undang no. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (Vol. 144). Ganung Lawu.
- Indonesia, R. (1959). Undang-Undang Dasar 1945. Dewan Pimpinan PNI, Department Pen. Prop. Pen. Kader.
- Rawls, J. (1985). Justice as Fairness: Pwolitical not Metaphysical. *Philosophy & Public Affairs*, 14(3), 223–251. <http://www.jstor.org/stable/2265349>
- Santoso, U. (2012). Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 24(2), 275-288.
- Silviana, A. (2019). KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PEMBERIAN “PROPERTI” BAGI ORANG ASING DI INDONESIA PADA ERA MASYARAKAT EKONOMI ASIA (MEA). *Diponegoro Private Law Review*, 4(1).
- Soemardjan, S. (1962). Land Reform in Indonesia. *Asian Survey*, 1(12), 23–30. <https://doi.org/10.2307/3023456>
- Sumarja, F. X. (2015). Larangan pengasingan tanah dan peluang investasi asing di Indonesia.
- Wright, T. (2010). THE UNITED STATES AND THE G20. *Studia Diplomatica*, 63(2), 71–79. <http://www.jstor.org/stable/44838595>