

## **Penguasaan Hak Milik atas Tanah Masyarakat Adat di Labuan Bajo oleh Warga Negara Asing Dihubungkan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria**

Tenure of Indigenous Peoples Land Rights in Labuan Bajo by Foreign Nationals is Related to Law No. 5 of 1960 on Basic Agrarian Law

<sup>1</sup>Nauroh Nafidah <sup>2</sup> Lina Jamilah

<sup>1,2</sup>*Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung, Jl. Ranggagading No81 Bandung 40116*

*Email: <sup>3</sup>nidabajri97@gmail.com, <sup>4</sup>lina.jamilah@yahoo.com*

**Abstract.** Land ownership in Indonesia is regulated in Law No.5 of 1960 on Basic Regulation of Agrarian Principles. The current land legislation in force in Indonesia has defined land rights clearly and explicitly, especially regarding land ownership rights. The Basic Agrarian Law has regulated that the rights of land ownership belong only to Indonesian Citizen. This writing aims to determine the form of ownership of land ownership rights in Indonesia among foreigners who take controls over land in Indonesia and Indonesia citizen as the party whose land are taken over judicial. To achieve the purpose of legal writing , this paper uses the method of normative law writing by using primary and secondary legal materials in the analysis, then associate them with applicable laws and regulations. Research has shown that the land ownership by foreigners who are formally juridical married to Indonesian violates the rule. The violates Article 21 Paragraph (3) of the Basic Agrarian Law for committing a legal relationship in order for the foreigners to authorize land in Indonesia. The legal consequences of mixed marriages to take over land ownership is abolished because of the law. In addition, foreigners also violate the provisions of Article 26 paragraph (2) of the Basic Agrarian Law, because it is an indirect attempt to transfer land ownership from citizens to foreigners.

**Keywords:** Land Tenure, Land Ownership Rights, Foreign Citizen

**Abstrak.** Mengenai kepemilikan tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang ada saat ini berlaku di Indonesia sesungguhnya telah mengatur secara jelas dan tegas hak-hak atas tanah khususnya mengenai Hak Milik. Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui bentuk penguasaan hak milik atas tanah di Indonesia yang dilakukan oleh Warga Negara Asing sebagai pihak yang menguasai dan warga negara Indonesia selaku pihak yang diambil alih tanahnya untuk kepemilikan secara yuridis. Untuk mencapai tujuan penulisan hukum tersebut maka dalam penulisan ini akan menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder di analisis kemudian dikaitkan dengan peraturan-perundang undangan yang berlaku. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguasaan Hak Milik atas tanah milik masyarakat adat oleh Warga Negara Asing yang dilakukan karena perkawinan campuran secara yuridis formal menyalahi aturan. Hal itu melanggar Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria. Akibat hukum dari perkawinan campuran untuk melakukan penguasaan Hak Milik atas tanah milik masyarakat adat oleh Warga Negara Asing adalah hapus karena hukum. Selain itu warga negara asing melanggar ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria karena merupakan upaya tidak langsung untuk memindahkan Hak Milik atas tanah dari masyarakat adat kepada Warga Negara Asing.

**Kata kunci :** Penguasaan Atas tanah, Hak Milik Atas Tanah, Warga Negara Asing

## A. Pendahuluan

Hak penguasaan atas tanah merupakan suatu hubungan hukum konkret, jika telah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya.<sup>5</sup>

Konsep penguasaan tanah pada hakikatnya bersifat faktual yang mementingkan kenyataan pada suatu saat. Secara normatif, konsep penguasaan bersifat sementara dalam artian masih membutuhkan kembali adanya kepastian hukum lebih lanjut mengenai hubungan antara pihak yang menguasai dengan obyek yang dikuasai. Dengan demikian masalah penguasaan tanah tidak dapat diabaikan sama sekali oleh hukum.<sup>6</sup>

Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang ada saat ini berlaku di Indonesia sesungguhnya telah mengatur secara jelas dan tegas hak-hak atas tanah khususnya Hak Milik. Hak milik atas suatu tanah merupakan induk dari hak-hak atas tanah lainnya, dimana Hak Milik atas tanah tersebut hanya dapat dimiliki hanyalah Warga Negara Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hanya WNI yang dapat menjadi subjek Hak Milik Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hanya WNI yang dapat menjadi subjek Hak Milik.<sup>7</sup>

Menyangkut subjek yang dapat diberikan dan mempunyai hak atas tanah dengan Hak Milik hanya Warga Negara Indonesia, maka Pemerintah memberikan keleluasan kepada Warga Negara Asing, dimana dinyatakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria bahwa Warga Negara Asing yang menetap di Indonesia hanya diizinkan memiliki tanah dengan Hak Pakai,<sup>8</sup>

Namun faktanya di daerah Labuan Bajo, Manggarai Barat terdapat WNA yang melakukan penguasaan terhadap tanah milik masyarakat adat setempat. Masyarakat adat setempat mengklaim bahwa tanah tersebut adalah tanah ulayat (tanah adat) yaitu tanah milik bersama warga kampung yang secara pengaturannya di pusatkan secara adat.

Ternyata diketahui terdapat Warga Negara Asing yang menikahi seorang warga setempat dengan maksud agar memiliki tanah di Labuan Bajo. Warga Negara Asing tersebut mengklaim bahwa tanah itu adalah miliknya dan dibeli dari seorang Warga Negara Indonesia setempat. Mengingat Labuan Bajo kini sudah menjadi "Pasar Tanah" sejak sektor pariwisata kian melambung dan terbentuknya Kabupaten Manggarai Barat maka harga tanah di daerah tersebut mulai meningkat tajam. Alasan Warga Negara Asing ingin memiliki tanah adalah karena kawasannya yang strategis.<sup>9</sup>

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut: "Bagaimanakah proses penguasaan hak milik atas tanah masyarakat adat di Labuan Bajo oleh Warga Negara Asing dihubungkan dengan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria?" dan "Bagaimanakah akibat hukum penguasaan hak milik yang dilakukan oleh WNA atas

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, Hlm 24

<sup>6</sup> Andina Damayanti Saputri, *Perjanjian Nominee Dalam Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS)*, Jurnal Repertorium, ISSN:2355-2646, Volume II No. 2 Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2015, Hlm 97

<sup>7</sup> Ni Made Iripiana, *Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing Dengan Akta Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Universitas Udayana, Bali, 2014, Hlm 23

<sup>8</sup> Yosia Hetharie, *Perjanjian Nominee Sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing (WNA) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2015, Hlm 4

<sup>9</sup> Krish Bheda Somerpes, *Majalah Lintas Timur Edisi 01*

tanah masyarakat adat di Labuan Bajo?”. Selanjutnya tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses penguasaan hak milik atas tanah masyarakat adat oleh Warga Negara Asing berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960.
2. Untuk mengetahui akibat hukum penguasaan hak milik yang dilakukan oleh Warga Negara Asing atas tanah masyarakat adat.

## **B. Landasan Teori**

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 UUPA pengertian “penguasaan atau menguasai” disini bukan berarti “dimiliki”, akan tetapi pengertian ini memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 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.

Atas dari hak menguasai negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah menurut UUPA, yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Sewa Bangunan serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak diatas yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Pengertian Hak Milik tercantum dalam Pasal 20 yaitu hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Terkuat dan terpenuh artinya bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat di ganggu gugat namun ia mempunyai fungsi sosial.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Poko- Pokok Agraria, di dalamnya diatur mengenai subjek yang dapat memperoleh Hak Milik dan cara terjadinya Hak Milik yang diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 22.

Selanjutnya adalah asas-asas yang terkandung dalam UUPA yaitu asas kebangsaan dan asas pengakuan hak, yang mana asas ini dijadikan sebagai perlindungan hukum untuk segala kekayaan alam yang terkandung didalamnya khususnya mengenai hak atas tanah

Berdasarkan asas-asas tersebut maka terhadap hak-hak atas tanah akan memperoleh kepastian hukum, maka UUPA telah memberikan secara jelas batasan-batasan terhadap hak-hak atas tanah yang dapat dikuasai serta dipergunakan, maka UUPA meletakkan kewajiban terhadap pemerintah untuk mengatur mengenai hak-hak kepemilikan atas tanah khususnya terhadap Hak atas tanah dengan Hak Milik, karena hak milik merupakan induk dari hak-hak atas tanah lainnya.

## **C. Hasil penelitian dan Pembahasan**

### **Proses Penguasaan Hak Milik atas Tanah Masyarakat Adat di Labuan Bajo**

Undang-Undang Pokok Agraria mengatur secara jelas mengenai hak-hak atas tanah, termasuk di dalamnya ada tanah adat yang merupakan hak ulayat. Undang-Undang Pokok Agraria tidak mengatur mengenai hak ulayat tetapi UUPA mengakui

adanya hak ulayat.<sup>10</sup>

Konsep hak ulayat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) diambil dari hukum tanah adat. Dalam hukum adat, hak ulayat merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi. Secara normatif beberapa peraturan perundang-undangan telah mengamanatkan adanya pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat.<sup>11</sup>

Pertama, pasal 18B UUD 1945, sebagai hasil amandemen pertama UUD 1945 menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”

Ketentuan di atas diperkuat dengan ketentuan pasal 28 I ayat (3) UUD 1945 bahwa “Identitas budaya dan masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”

Di sana dijelaskan pengakuan adanya hak masyarakat hukum adat dengan itu hendaknya dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat yang didasarkan atas kesamaan tempat tinggal atas dasar keturunan.<sup>12</sup>

Hak masyarakat hukum adat dianggap masih berlaku apabila memenuhi tiga unsur yakni terdapat masyarakat adat, unsur wilayah, unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya.<sup>13</sup>

Di Labuan Bajo Manggarai Barat ditemukan warga negara asing yang melakukan penguasaan terhadap tanah milik masyarakat adat dengan melalui sejumlah pola proses alih fungsi kepemilikan tanah.

Pertama-tama warga negara asing ini melakukan perkawinan campuran dengan salah satu masyarakat lokal disana, perkawinan ini dilakukan tanpa melakukan perjanjian perkawinan sehingga harta mereka menjadi satu kesatuan. Kemudian warga negara asing ini melakukan perjanjian jual beli dengan salah satu warga lokal, yang ia beli atas nama istrinya. Namun ternyata warga negara asing ini melakukan penguasaan terhadap tanah milik masyarakat adat setempat karena masyarakat adat mengklaim tidak pernah menjual tanahnya kepada siapapun. Warga negara asing ini pun telah melakukan penyelundupan hukum, karena terhadap sertifikat tersebut tertulis nama istrinya namun yang melakukan penguasaan adalah warga negara asing tersebut.<sup>14</sup>

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan secara tegas bahwa selain warga negara Indonesia dilarang memiliki hak atas tanah dengan Hak Milik, terhadap warga negara asing hanya diperbolehkan untuk memiliki tanah dengan Hak Pakai dan itupun dengan batasan-batasan tertentu sebagaimana yang diatur dalam UUPA.<sup>15</sup>

#### **Akibat Hukum Penguasaan Hak Milik atas Tanah Masyarakat Adat Oleh Warga Negara Asing**

Di dalam Undang-Undang Pokok Agraria disebut kan dalam pasal 21 ayat (3) yang berbunyi “Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan,

<sup>10</sup> Boedi Harsono, Op.Cit, Hlm 190

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung". Dan dalam pasal 26 Dalam Pasal 26 ayat (2) menyatakan bahwa dialihkannya hak milik itu di lakukan dengan diberikan kepada pihak lain melalui cara jual beli, hibah, tukar-menukar, pemberian wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik adalah batal demi hukum

Terhadap ketentuan diatas sudah jelas bahwa warga negara asing telah melanggar ketentuan dalam UUPA, karena warga negara asing yang berada di Labuan Bajo telah melakukan penguasaan terhadap tanah masyarakat adat setempat dengan cara melakukan perkawinan campuran agar dapat memperoleh Hak Milik, maka terhadap warga negara asing tersebut diberikan jangka waktu 1 tahun untuk melepaskan hak nya, apabila dalam jangka waktu 1 tahun hak milik itu tidak dilepaskan maka akibatnya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi milik istrinya karena dalam perkawinan mereka ada percampuran harta serta warga negara asing tersebut telah melakukan perjanjian jual beli tanah untuk mendapatkan hak milik, hal ini bertentangan dengan ketentuan dalam UUPA sehingga akibat hukum nya terhadap warga negara asing ini hak atas tanah tersebut batal demi hukum dan tanahnya jatuh pada negara.

#### **D. Simpulan**

Berdasarkan pembahasan dalam penelitian ini, penulis dapat menyimpulkan antara lain :

1. Proses penguasaan hak milik atas tanah masyarakat adat di Labuan Bajo oleh Warga Negara Asing terjadi karena beberapa faktor. Faktor pertama yaitu karena telah terjadi perkawinan campuran yang dilakukan tanpa perjanjian perkawinan sehingga harta diantara mereka menjadi satu kesatuan. Faktor kedua adalah karena adanya perjanjian jual beli antara warga negara asing dengan salah satu masyarakat lokal, warga negara asing ini melakukan perjanjian jual beli dengan mengatas namakan istrinya nya yang berkewarganegaraan Indonesia, sehingga dalam sertifikat Hak Milik tercantum nama istrinya. Namun faktanya yang melakukan penguasaan terhadap tanah tersebut adalah Warga Negara Asing.
2. Akibat hukum penguasaan hak milik oleh warga negara asing atas tanah masyarakat adat di Labuan Bajo karena adanya perkawinan campuran adalah hapus karena hukum jika dalam jangka waktu 1 tahun hak atas tanah tersebut tidak dilepaskan maka terhadap tanah tersebut akan diberikan kepada yang berhak yaitu istrinya. Dan akibat hukum penguasaan hak milik yang dilakukan oleh warga negara asing atas tanah masyarakat adat di Labuan Bajo karena berdasarkan adanya perjanjian jual beli adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

#### **E. Saran**

1. Pemerintah harus lebih mengawasi lebih tegas terhadap warga negara asing yang berdatangan ke Indonesia, karena banyak dari mereka yang melakukan perkawinan campuran untuk dapat menguasai tanah di Indonesia terutama hak atas tanah dengan Hak Milik dan Pemerintah daerah setempat harus menetapkan batas-batas tanah masyarakat adat yang dibagikan oleh pemerintah pada zaman dahulu, sehingga jelas tata letak serta batas-batas tanah yang dimiliki oleh

masyarakat adat, agar tidak ada lagi kasus pengklaiman serta penguasaan terhadap tanah masyarakat adat

2. BPN harus mengevaluasi lebih dalam terkait sertifikat-sertifikat yang akan di terbitkan, karena BPN mempunyai kewenangan dalam penerbitan sertikat hak atas tanah khususnya mengenai hak milik. Agar kejadian yang terjadi di Labuan Bajo ini tidak terulang terus menerus

## Daftar Pustaka

### Buku

Boedi Harsono. 2008. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya . Jakarta : Djambatan

### Jurnal

Andina Damayanti Saputri. 2015. “Perjanjian Nominee Dalam Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia” (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS), Surakarta : Jurnal Repertorium

Kris Bheda Somerpes. 2017. “Majalah Lintas Timur Edisi 01”

Ni Made Iripiana. 2014. “Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing Dengan Akta Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah”. Bali : Tesis

Yosia Hetharie. 2015. Perjanjian Nominee Sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing (WNA) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Yogyakarta : Tesis

### Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang no.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria