

Kebijakan Larangan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing dalam Perspektif Hukum Pertanahan Indonesia

¹Ni Wayan Nilandari, ²Ayu Putu Laksmi Danyathi

¹Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: nilandariwayan@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: laksmi_danyathi@unud.ac.id

Info Artikel

Masuk : 09 Desember 2025

Diterima : 10 April 2026

Terbit : 29 April 2026

Keywords :

Land Law Policy; Land Ownership by Foreign Nationals; Principle of Nationality

Kata kunci:

Asas Nasionalitas; Kebijakan Hukum Pertanahan; Kepemilikan Tanah oleh WNA

Corresponding Author:

Ni Wayan Nilandari, E-mail: nilandariwayan@gmail.com

DOI :

10.24843/AC.2026.v11.i01.p9

Abstract

This study aims to analyze Indonesia's land law policies in restricting land ownership by foreign nationals (WNA) and their implication for the principles of nationality and agrarian sovereignty. In the era of globalization and increasing foreign investment, land ownership and control by foreign nationals have become strategic issues that demand a balance between economic development interests and the protection of state sovereignty over agrarian resources. This research employs a normative legal research method with a statute approach and a conceptual approach. The findings indicate that, normatively, the prohibition of land ownership by foreign nationals has a strong legal foundation in the Basic Agrarian Law (UUPA) and its implementing regulations, which explicitly limit foreigners' rights to the use (*hak pakai*) and lease (*hak sewa*) of land without granting ownership rights. However, in practice, there remain legal loopholes that are exploited through nominee agreements and the establishment of foreign investment companies (PMA) to indirectly control land. This condition poses challenges to the effectiveness of the nationality principle in Indonesia's agrarian law and underscores the urgency of strengthening legal instruments and harmonizing cross-sectoral policies to safeguard national agrarian sovereignty.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam membatasi kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) serta implikasinya terhadap asas nasionalitas dan kedaulatan agraria. Dalam era globalisasi dan meningkatnya investasi asing, penguasaan tanah oleh WNA menjadi isu strategis yang menuntut keseimbangan antara kepentingan pembangunan ekonomi dan perlindungan terhadap kedaulatan negara atas sumber daya agraria. Kajian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis konsep hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif, larangan kepemilikan tanah oleh WNA telah memiliki dasar hukum yang kuat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan turunannya, yang secara tegas membatasi hak WNA hanya pada hak pakai dan hak sewa tanpa memberikan hak milik atas tanah. Namun dalam praktiknya,

masih terdapat celah hukum yang dimanfaatkan melalui perjanjian nominee dan pendirian badan hukum asing (PMA) untuk menguasai tanah secara tidak langsung. Kondisi ini menimbulkan tantangan terhadap efektivitas asas nasionalitas dan menuntut adanya penguatan instrumen hukum serta sinkronisasi kebijakan antar sektor agar kedaulatan agraria nasional tetap terjaga.

1. Pendahuluan

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tanah merupakan elemen fundamental yang berkontribusi besar terhadap berlangsungnya berbagai aktivitas masyarakat Indonesia. Selain memiliki fungsi sosial, tanah juga mengandung dimensi ekonomi, politik, dan kultural. Dalam hukum agraria nasional, tanah dipandang sebagai bagian dari sumber daya alam yang berada dalam penguasaan negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Prinsip tersebut kemudian dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) sebagai hukum pokok agraria nasional.¹ UUPA menegaskan bahwa “negara memiliki kewenangan untuk menguasai bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”. Kewenangan tersebut mencakup pengaturan, peruntukan, penggunaan, serta pemeliharaan sumber daya alam tersebut.² Namun, penguasaan oleh negara tidak berarti negara bertindak sebagai pemilik mutlak atas tanah, dengan kata lain, meskipun negara memiliki kewenangan tersebut, hal ini tidak berarti negara menjadi pemilik absolut atas tanah, melainkan bertindak sebagai pengelola dan pengatur yang memiliki wewenang memberikan hak atas tanah kepada individu atau pihak lain berdasarkan ketentuan berlaku.

UUPA menjunjung asas nasionalitas sebagai salah satu asas utamanya, yang menegaskan bahwa kepemilikan tanah dengan status hak milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI).³ Pembatasan ini secara eksplisit ditegaskan melalui Pasal 21 ayat (1) UUPA bahwa “hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”. Oleh karenanya, Warga Negara Asing (selanjutnya disebut WNA) tidak diberi ruang untuk menguasai tanah dengan status paling kuat dan paling penuh tersebut di wilayah Indonesia. Kebijakan ini berfungsi sebagai instrumen hukum untuk menjaga stabilitas nasional di sektor pertanahan dan sekaligus mencerminkan semangat nasionalisme agraria yang menjadi fondasi utama politik hukum pertanahan di Indonesia. Selain itu, pembatasan hak milik bagi WNA juga bertujuan menjaga keseimbangan ekonomi nasional. Tanah adalah aset terbatas,

¹ Rahmat Ramadhani, *Hukum Pertanahan Indonesia Dan Perkembangannya*, (Medan: Umsu Press, 2022).

² *Ibid.*

³ Bianca Prithresia, “Kajian Perbandingan Asas Nasionalitas Hukum Agraria Dalam Konteks Internasional,” *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 7305–7313, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>.

dan jika kepemilikannya dibuka secara bebas bagi orang asing, dikhawatirkan akan terjadi spekulasi tanah yang dapat memicu kenaikan harga lahan secara tidak terkendali. Situasi tersebut berpotensi menyulitkan masyarakat Indonesia sendiri untuk mengakses hunian atau lahan produktif. Oleh karena itu, negara menentukan jalur kepemilikan lain yang dapat diakses WNA, seperti Hak Pakai, sehingga kebutuhan investasi tetap dapat terpenuhi tanpa mengorbankan hak dasar warga negara atas tanah.

Di samping itu, asas nasionalitas dalam UUPA juga mencerminkan prinsip bahwa tanah adalah bagian integral dari wilayah negara yang tidak hanya bernilai ekonomis, tetapi juga memiliki dimensi sosial dan politis. Negara berkepentingan untuk memastikan bahwa penguasaan tanah tidak menimbulkan ancaman terhadap integritas wilayah maupun potensi pengaruh asing yang berlebihan. Oleh karena itu, pembatasan hak milik bagi WNA dapat dipahami sebagai upaya untuk mempertahankan kendali negara terhadap pemanfaatan ruang dan tata kelola agraria secara keseluruhan.

Dalam perkembangan ekonomi global dan meningkatnya arus investasi asing, muncul berbagai persoalan terkait kepemilikan dan penguasaan tanah oleh WNA, terutama di daerah-daerah wisata strategis seperti Bali.⁴ Peningkatan minat WNA untuk memiliki properti di Indonesia mendorong munculnya berbagai praktik yang menyimpang dari ketentuan, seperti penggunaan perjanjian *nominee*, perjanjian sewa jangka panjang, atau pendirian badan hukum Penanaman Modal Asing (PMA) sebagai sarana penguasaan tidak langsung atas tanah.⁵ Praktik semacam ini pada dasarnya bertentangan dengan prinsip nasionalitas dalam hukum agraria, WNA sering menempatkan WNI sebagai pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat hak milik, padahal secara substansial tanah tersebut dikuasai dan dimanfaatkan oleh WNA. Fenomena ini menimbulkan implikasi hukum yang serius, baik dari sisi kepastian hukum, kedaulatan agraria, maupun keadilan sosial bagi masyarakat lokal.

Sebagaimana diberitakan oleh Bisnis Bali pada tanggal 22 September 2025, praktik kepemilikan tanah oleh WNA di Bali semakin marak, terutama di Kawasan pariwisata seperti Canggu, Uluwatu, dan Ubud. Banyak WNA yang menggunakan nama warga lokal untuk membeli tanah dengan status hak milik, padahal secara hukum hal tersebut dilarang. Pengamat Kebijakan Sosial dari Universitas Ngurah Rai, Gede Wirata menyatakan bahwa isu tanah di Bali yang dikuasai WNA rentan membawa beberapa potensi bahaya dan dampak negatif, baik dari sisi hukum, ekonomi, sosial, maupun lingkungan. Lebih lanjut, beliau menyatakan penguasaan tanah oleh WNA, terutama melalui skema yang memanfaatkan celah hukum seperti sistem *nominee* akan merusak kesinambungan pertanian tradisional.⁶ Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya pergeseran kepemilikan dan kontrol tanah warga lokal

⁴ Redaksi Bisnis Bali, "Larangan Kepemilikan Tanah Oleh WNA Harus Diperketat," 2025, <https://www.bisnisbali.com/2025/09/22/10139/larangan-kepemilikan-tanah-oleh-wna-harus-diperketat.html>, (diakses 14 Oktober 2025).

⁵ Antonius Frandyanto Putraman Habut and Muh Jufri Ahmad, "Pengaturan Pengelolaan Tanah Adat Yang Telah Dipergunakan Menjadi Daerah Wisata Oleh Warga Negara Asing," *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum* 5, no. 06 (2025): 180-192, <https://doi.org/10.69957/cr.v5i06.2318>.

⁶ Bali, "Larangan Kepemilikan Tanah Oleh WNA Harus Diperketat."

kepada WNA, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi kondisi ekonomi dan keseimbangan sosial masyarakat setempat.

Dalam rangka menertibkan hal tersebut, pemerintah Indonesia sebenarnya telah mengeluarkan beberapa regulasi turunan untuk memberikan batasan hukum terhadap kepemilikan dan penguasaan tanah oleh WNA, regulasi yang ada memungkinkan WNA memperoleh hak pakai atas tanah untuk tempat tinggal, dengan batasan waktu dan syarat tertentu, tanpa memberikan hak milik atas tanah. Walaupun secara normatif aturan tersebut telah ada, dalam praktiknya masih ditemukan celah hukum dan kelemahan dalam pengawasan, yang menyebabkan WNA tetap dapat menguasai tanah secara tidak langsung. Kurangnya koordinasi antara instansi pertanahan, pemerintah daerah, dan aparat penegak hukum menjadi salah satu faktor penyebab lemahnya efektivitas kebijakan ini. Dengan demikian pembahasan mengenai larangan kepemilikan tanah oleh WNA menjadi penting untuk dikaji dari perspektif hukum pertanahan Indonesia, baik dari segi dasar normatif pengaturannya, maupun dari segi efektivitas implementasi kebijakan.

Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan bahwa dalam penelitian ini, penulis akan membahas dua permasalahan, yakni (1) Bagaimana pengaturan hukum mengenai larangan kepemilikan tanah oleh WNA berdasarkan peraturan perundang-undangan?; (2) Bagaimana kekuatan dan kelemahan kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam membatasi kepemilikan tanah oleh WNA, serta bagaimana implikasinya terhadap asas nasionalitas dan kedaulatan agraria?

Penulisan ini bertujuan untuk 1) Mengetahui pengaturan hukum mengenai larangan kepemilikan tanah oleh WNA berdasarkan peraturan perundang-undangan, 2) Untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam membatasi kepemilikan tanah oleh WNA, serta implikasinya terhadap asas nasionalitas dan kedaulatan agraria. Secara umum penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai larangan kepemilikan tanah oleh WNA dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, serta menilai sejauh mana kebijakan yang berlaku saat ini telah mencerminkan asas nasionalitas dan kedaulatan negara atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam UUPA.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas isu kepemilikan tanah oleh WNA, seperti penelitian oleh Dani Lailatul Magviro dkk (2025)⁷ yang menelaah aspek yuridis praktik kepemilikan tanah oleh WNA melalui *nominee agreement* sebagai bentuk penyelundupan hukum untuk menghindari larangan dalam UUPA, serta penelitian oleh Dian Dewi Khasanah (2022)⁸ yang mengkaji bentuk-bentuk hak atas properti dalam hal ini termasuk tanah yang dapat diperoleh WNA menurut peraturan perundang-undangan. Kedua penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam pemahaman normatif mengenai hubungan hukum antara WNA dan hak atas

⁷ Dani Lailatul Magviro, Yasid Amali, and Lucky Dafira Nugroho, "Analisis Yuridis Terhadap Kepemilikan Tanah Oleh WNA Melalui Pinjam Nama : Studi Perbandingan Hukum Perdata Internasional," *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 3 (2025): 2127-2133, <https://doi.org/10.61104/alz.v3i3.1552>.

⁸ Dian Dewi Khasanah, "Kepemilikan Properti Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia," *PROGRESIF: Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2022): 13-37, <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2999>.

tanah. Namun, kajian sebelumnya umumnya berfokus pada aspek legal formal tertentu, sehingga masih terdapat ruang untuk mengembangkan analisis mengenai kekuatan dan batasan kerangka normatif yang mengatur pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA. Penelitian ini berupaya melengkapi kajian yang telah ada dengan menelaah secara mendalam konsistensi serta potensi celah normatif dalam regulasi pertanahan yang berkaitan dengan asas nasionalitas dan kedaulatan agraria, sehingga disusun suatu penelitian dengan judul **“Kebijakan Larangan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing dalam Perspektif Hukum Pertanahan Indonesia”**

2. Metode Penelitian

Kajian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis konsep hukum. Penelitian hukum normatif merupakan metode yang berfokus pada penelaahan norma-norma hukum tertulis yang digunakan sebagai dasar dalam memahami, mengkaji, dan menilai suatu isu hukum.⁹ Dalam metode ini, analisis diarahkan pada berbagai dokumen hukum yang dianggap sebagai aturan yang berlaku dan menjadi rujukan dalam praktik penyelenggaraan hukum di masyarakat. Jenis bahan hukum yang menjadi rujukan dalam kajian ini mencakup bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri berbagai sumber tertulis seperti literatur ilmiah, ketentuan peraturan perundang-undangan, serta dokumen relevan lainnya. Data yang diperoleh dari proses tersebut kemudian dianalisis menggunakan teknik deskriptif kualitatif guna menghasilkan pembahasan yang tersusun secara logis, terperinci, dan komprehensif terhadap permasalahan hukum yang menjadi objek penelitian.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1 Kebijakan Larangan Kepemilikan Tanah oleh WNA di Indonesia

Sistem hukum pertanahan di Indonesia didasarkan pada UUPA sebagai *lex generalis* dalam bidang agraria nasional.¹⁰ Keberadaan UUPA dimaksudkan untuk menggantikan sistem hukum agraria masa kolonial yang bersifat dualistis, di mana sebelumnya berlaku dua sistem hukum yang berbeda.¹¹ UUPA menjunjung asas nasionalitas sebagai salah satu asas utamanya. Prinsip ini mengandung makna bahwa hubungan hukum yang bersifat penuh terhadap tanah hanya dapat dimiliki oleh WNI. Pembatasan ini secara eksplisit ditegaskan melalui Pasal 21 ayat (1) UUPA bahwa “hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”. Pembatasan ini bertujuan menjaga agar hak milik atas tanah tetap menjadi bentuk penguasaan tertinggi yang hanya dapat diberikan kepada subjek hukum WNI.

Selanjutnya, Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa “Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada

⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020).

¹⁰ Retno Sulistyarningsih, “Reforma Agraria Di Indonesia,” *Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan Perspektif* 26, no. 1 (2021): 57–64, <https://doi.org/https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.753>.

¹¹ Ramadhani, *Hukum Pertanahan Indonesia Dan Perkembangannya*.

orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali". Ketentuan ini merupakan mekanisme hukum yang dirancang untuk mencegah penguasaan tanah oleh subjek asing, sekaligus melindungi asas nasionalitas.

Meskipun demikian, hukum positif Indonesia tetap menyediakan akses terbatas bagi WNA untuk memanfaatkan atau menempati tanah melalui Hak Pakai (*right of use*).¹² Sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UUPA bahwa "yang dapat mempunyai hak pakai adalah: warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia". Hak pakai memiliki sifat terbatas terkait jangka waktu ataupun jenis penggunaannya dan tidak memberikan kewenangan penguasaan secara penuh, tetapi hanya sebatas hak menggunakan tanah untuk keperluan tertentu.¹³ Namun demikian, untuk menilai apakah hak pakai dalam praktik tetap berada dalam karakter dasarnya sebagai hak terbatas, perlu dianalisis lebih lanjut pengaturan mengenai jangka waktu dan mekanisme perpanjangannya dalam peraturan pelaksana. Evaluasi terhadap ketentuan tersebut penting untuk memastikan bahwa hak pakai tidak berkembang menjadi bentuk penguasaan jangka panjang yang secara substansial mendekati karakter hak milik dan berpotensi menimbulkan ambiguitas terhadap larangan kepemilikan tanah oleh WNA.

Ketentuan ini kemudian diperjelas melalui PP No. 18 Tahun 2021. Dalam Pasal 69 ayat (1) menentukan bahwa "orang asing yang dapat memiliki rumah tinggal atau hunian adalah orang asing yang memiliki dokumen keimigrasian". Kemudian dalam Pasal 71 ayat (1) huruf a menentukan bahwa "orang asing dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian berdasarkan hak pakai di atas tanah hak milik atau di atas hak pengelolaan". Dengan kata lain, pemerintah memberikan ruang kepada WNA untuk memiliki properti terbatas tanpa melanggar asas nasionalitas, karena kepemilikan tersebut bukan berupa hak milik atas tanah, melainkan hak untuk memanfaatkan tanah dalam jangka waktu tertentu, di mana Pasal 52 ayat (3) menentukan bahwa "hak pakai dengan jangka waktu di atas tanah hak milik, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas tanah hak milik". Lebih lanjut, Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 memberikan petunjuk teknis pelaksanaan PP No. 18 Tahun 2021 tersebut, termasuk mekanisme pemberian, perpanjangan, dan pengalihan hak pakai bagi WNA. Dalam Pasal 113 ayat (1) menentukan bahwa "hak pakai bagi orang asing diberikan untuk jangka waktu 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun, dan dapat diperbarui lagi untuk jangka waktu 30 tahun berikutnya, sepanjang orang asing yang bersangkutan masih berkedudukan di Indonesia". Jika dihitung secara kumulatif, penguasaan tanah melalui hak pakai dapat

¹² Desy Nurkristia Tejawati, "Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Badan Hukum Asing Di Indonesia," *Perspektif* 26, no. 1 (2021): 39-47, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.762>.

¹³ Mustofa and Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah (Untuk Industri)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

berlangsung hingga 80 tahun. Meskipun secara formal tetap dikualifikasikan sebagai hak terbatas, durasi yang sangat panjang tersebut secara faktual berpotensi menciptakan hubungan penguasaan yang menyerupai permanensi. Dalam perspektif UUPA, kondisi ini perlu dicermati agar pemberian hak pakai tidak bertransformasi menjadi substitusi terselubung atas hak milik yang justru dilarang bagi WNA.

Selain memperoleh tanah melalui skema hak pakai, regulasi pertanahan juga memungkinkan pihak asing untuk mengakses tanah dengan cara menyewa.¹⁴ Melalui hak sewa ini, pihak asing diberikan kesempatan untuk memanfaatkan atau menggunakan tanah milik pihak lain bagi kebutuhan pembangunan maupun kegiatan tertentu, dengan kewajiban memberikan sejumlah pembayaran kepada pemegang hak atas tanah tersebut sebagai bentuk kompensasi. Dengan demikian, hak sewa merupakan salah satu bentuk penguasaan tanah yang bersifat perdata, di mana hubungan hukumnya didasarkan pada perjanjian sewa-menyewa antara pemilik tanah (WNI) dengan pihak penyewa (WNA), tanpa mengalihkan hak kepemilikan atas tanah bersangkutan.¹⁵

Namun demikian, batasan-batasan tersebut menunjukkan bahwa WNA tetap tidak memiliki tanah dalam arti hak milik, melainkan hanya memperoleh hak terbatas atas penggunaan atau pemanfaatan tanah, seperti hak pakai atau hak sewa. Pengaturan demikian merupakan bentuk kompromi antara kepentingan nasional dan kebutuhan globalisasi ekonomi, di mana investasi asing tetap difasilitasi tanpa mengorbankan kedaulatan negara atas tanah. Secara sistematis, pengaturan hukum ini memperlihatkan adanya hirarki kebijakan hukum pertanahan yang saling berkaitan dan membentuk suatu kesatuan sistem hukum yang utuh:

- a. Pada tataran konstitusional, Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 berfungsi sebagai landasan filosofis dan yuridis bagi negara dalam mengatur kepemilikan serta pemanfaatan tanah di Indonesia;
- b. UUPA berfungsi sebagai pondasi utama yang mengatur ragam hak atas tanah, subjek pemegang hak, serta prinsip dasar penguasaan dan pemanfaatan tanah;
- c. Dalam kerangka operasional, ketentuan dalam UUPA dijabarkan lebih lanjut melalui PP No. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 sebagai kebijakan pelaksanaan yang memberikan batasan tertentu terhadap kepemilikan properti serta sebagai pedoman teknis administratif dalam penerapan hak pakai oleh WNA.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa larangan kepemilikan tanah oleh WNA bukan sekadar pembatasan administratif, melainkan merupakan konsekuensi logis dari asas nasionalitas yang menjadi pilar utama dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Tujuan utamanya adalah memastikan bahwa tanah tetap berfungsi sosial bagi kesejahteraan rakyat Indonesia.¹⁶

¹⁴ Agung Torang Sitohang et al., "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Medan) Tanah Air Indonesia Merupakan Anugrah Dari Tuhan Yang Maha Esa Bagi Segenap," *Jaksa: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik* 2, no. 1 (2024): 257–263, <https://doi.org/10.51903/jaksa.v1i3.1533>.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Meiliyana Sulistio, "Politik Hukum Pertanahan Di Indonesia," *Jurnal Education and Development* 8, no. 2 (2020): 105–11, <https://doi.org/10.24260/klr.v2i2.356>.

3.2 Kekuatan dan Kelemahan Kebijakan Hukum Pertanahan Indonesia dalam Membatasi Kepemilikan Tanah oleh WNA serta Implikasinya terhadap Asas Nasionalitas dan Kedaulatan Agraria

Kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam membatasi kepemilikan tanah oleh WNA merupakan implementasi dari asas nasionalitas yang menjadi dasar fundamental dalam UUPA.¹⁷ Dalam hal pembangunan nasional, kebijakan ini memiliki peran penting dalam menjaga kedaulatan agraria serta menghindarkan terjadinya penguasaan tanah secara berlebihan oleh pihak asing yang dapat mengancam keadilan sosial dan keseimbangan penguasaan tanah di masyarakat. Kebijakan ini turut mendukung pemerataan akses terhadap tanah bagi WNI, sejalan dengan cita-cita UUPA untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.¹⁸

Kekuatan utama kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam membatasi kepemilikan tanah oleh WNA terletak pada konsistensi normatif dan orientasi nasionalnya. Secara normatif UUPA menempatkan tanah sebagai bagian dari kedaulatan negara, bukan semata-mata objek ekonomi. Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan bagi negara sebagai otoritas tertinggi untuk mengurus dan mengendalikan segala hal terkait hubungan hukum diantara manusia dengan tanah, yang berarti negara memegang kendali penuh terhadap distribusi dan penggunaan tanah. Pembatasan kepemilikan tanah bagi WNA merupakan pengejawantahan langsung dari kewenangan tersebut. Secara ideologis, kebijakan ini mencerminkan semangat nasionalisme ekonomi yang diadopsi sejak masa awal kemerdekaan. Kebijakan ini melindungi rakyat dari kemungkinan marginalisasi akibat penetrasi modal asing, terutama di daerah yang memiliki nilai ekonomi strategis seperti kawasan pariwisata dan perkotaan.

Prinsip nasionalitas dan kebangsaan yang menjadi dasar filosofi hukum agraria Indonesia juga secara eksplisit tercermin dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA bahwa “hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan”. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang bermaksud menempatkan rakyat Indonesia sebagai satu-satunya subjek yang dapat diberi hak kepemilikan tertinggi dalam sistem pertanahan nasional. Di sisi lain, WNA tidak memperoleh kewenangan untuk memegang hak milik, mereka hanya dapat diberikan akses yang sifatnya terbatas, seperti hak pakai atau hak sewa untuk bangunan.¹⁹ Pengaturan tersebut tidak hanya berlaku bagi WNA murni, tetapi juga terhadap individu yang memiliki kewarganegaraan ganda. Sistem hukum agraria Indonesia tidak mengakui kemungkinan seorang dwi-kewarganegaraan untuk memperoleh hak milik atas tanah, karena hak tersebut dipandang sebagai hak yang bersifat absolut dan khusus bagi WNI. Pembatasan ini merupakan bentuk perlindungan negara terhadap kedaulatan agraria, sekaligus

¹⁷ Prithresia, “Kajian Perbandingan Asas Nasionalitas Hukum Agraria Dalam Konteks Internasional.”

¹⁸ Bonifacius Raya Napitupulu, “Politik Hukum Dalam Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Untuk Mewujudkan Kemakmuran Rakyat,” *Journal Central Publisher* 1, no. 7 (2023): 715–726, <https://doi.org/10.60145/jcp.v1i7.162>.

¹⁹ Ega Permatadani, Anang Irawan, and Dony, “Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Ditinjau Dari Hukum Tanah Indonesia,” *Khatulistiwa Law Review* 2, no. 2 (2021): 348–59, <https://doi.org/10.24260/klr.v2i2.356>.

mekanisme untuk memastikan bahwa penguasaan tanah tetap berada dalam lingkup nasional. Lebih lanjut, setiap tindakan atau perjanjian yang mengarah pada pemindahan hak milik tanah kepada pihak asing secara tegas dinyatakan batal demi hukum. Kebatalan tersebut terjadi secara otomatis, tanpa memerlukan putusan pengadilan, karena perbuatan tersebut dianggap bertentangan dengan asas nasionalitas. Dengan demikian, regulasi ini berfungsi sebagai instrumen untuk menjaga integritas dan keberlanjutan pengelolaan tanah sebagai bagian dari kekayaan nasional yang harus dikuasai dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Kebijakan ini juga memiliki fungsi pengendalian terhadap investasi asing agar tetap sejalan dengan kepentingan nasional. Dengan hanya memberikan hak pakai terbatas, pemerintah dapat menarik investasi asing melalui sektor properti tanpa harus melepaskan kedaulatan atas tanah. Hal ini merupakan wujud dari kompromi hukum antara prinsip nasionalitas dan kebutuhan pembangunan ekonomi dalam era globalisasi. Selain itu, pengaturan lebih lanjut melalui PP No. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 menunjukkan adanya upaya harmonisasi hukum untuk memberikan kepastian bagi investor asing tanpa melanggar prinsip dasar hukum agraria nasional. Kebijakan ini dinilai cukup adaptif karena mengakomodasi dinamika ekonomi global, dengan tetap menjaga supremasi hukum nasional atas kepemilikan tanah.

Kebijakan pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA sejatinya berakar pada prinsip nasionalitas yang ditegaskan dalam Pasal 21 UUPA sebagai bentuk perlindungan terhadap kedaulatan agraria nasional. Namun, di balik kekuatan normatif tersebut, kebijakan pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA masih menyisakan berbagai kelemahan dari beberapa aspek. Secara substansi hukum, masih terdapat celah normatif yang memungkinkan praktik kepemilikan tanah oleh WNA melalui mekanisme tidak langsung (*indirect ownership*). Alternatif yang paling umum adalah penggunaan perjanjian *nominee*, di mana seorang WNI bertindak sebagai pihak yang secara formal tercatat sebagai pemilik tanah, namun secara materiil tanah tersebut dikuasai oleh WNA.²⁰ Praktik pengalihan tanah kepada WNA melalui cara-cara terselubung tidak hanya mengabaikan ketentuan mengenai asas nasionalitas dalam hukum agraria, tetapi juga bertentangan dengan prinsip fundamental dalam hukum perjanjian, yaitu kewajiban untuk bertindak dengan itikad baik. Pelanggaran terhadap asas ini menunjukkan bahwa para pihak melakukan perbuatan hukum yang tidak semestinya, sebab mereka dengan sadar membuat perjanjian yang bertujuan menyalahi larangan hukum positif terkait kepemilikan tanah oleh WNA. Kendati demikian, penegakan hukum terhadap praktik semacam ini kerap menemui hambatan. Sebagian besar perjanjian yang digunakan dalam penyelundupan hukum ini dibuat dalam bentuk perjanjian di bawah tangan, yang sifatnya tertutup dan tidak melibatkan pejabat umum. Akibatnya, proses pembuktian di hadapan aparat penegak hukum menjadi sangat sulit, baik dalam hal memastikan adanya hubungan hukum yang tersembunyi maupun dalam mengungkap tujuan sebenarnya dari para pihak.

²⁰ Fini Annisa Sudhuri, "Praktik Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Dalam Sistem Hukum Di Indonesia.," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 9 (2024): 1–9, <https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i9.826>.

Dari sisi normatif, asas nasionalitas sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUPA membatasi kepemilikan hak milik atas tanah hanya bagi WNI. Pembatasan tersebut dipertegas melalui Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa setiap perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk secara langsung maupun tidak langsung memindahkan hak milik kepada pihak asing atau WNA adalah batal demi hukum. Ketentuan ini menunjukkan bahwa larangan kepemilikan tanah oleh WNA tidak hanya berlaku terhadap peralihan secara formal, tetapi juga terhadap setiap konstruksi hukum yang secara substansial bertujuan menghindari norma yang berlaku. Praktik semacam ini dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyelundupan hukum, menurut pendapat Kegel, penyelundupan hukum dapat dipahami sebagai suatu perbuatan yang secara sengaja dirancang untuk menghindari atau menyingkirkan berlakunya norma hukum tertentu, dengan memanfaatkan konstruksi atau mekanisme yang secara formal terlihat sah, namun secara substansial bertentangan dengan tujuan pembentuk undang-undang. Tindakan ini dilakukan melalui cara-cara yang tidak sewajarnya, sehingga menunjukkan adanya rekayasa atau siasat untuk mencapai kepentingan tertentu "*Er wendet List an*".²¹ Walaupun telah ada ketentuan yang membatalkan kepemilikan tanah oleh WNA secara *ipso jure* (batal demi hukum), implementasi di lapangan sering kali tidak efektif. Kementerian ATR/BPN dan pemerintah daerah masih menghadapi kendala di daerah wisata seperti Bali.²² Kebijakan yang berlaku juga belum mengatur secara tegas mekanisme sanksi administratif maupun pidana bagi WNI yang bertindak sebagai perantara (*nominee*) bagi WNA. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan daya cegah terhadap praktik penyelundupan hukum dalam bidang pertanahan.

Dari aspek sinkronisasi kebijakan antar sektor, masih terjadi ketidakharmonisan antara kebijakan agraria dengan kebijakan investasi. Di satu sisi, Kementerian ATR/BPN membatasi hak kepemilikan tanah oleh WNA hanya pada kategori hak pakai atau HGB dengan jangka waktu tertentu. Namun di sisi lain, kebijakan investasi yang dikeluarkan oleh BKPM justru memberikan kemudahan bagi WNA melalui pendirian Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) yang dalam praktiknya dapat menguasai tanah melalui skema HGB atau hak pakai dalam jangka panjang.²³ Hal ini menimbulkan ambiguitas dalam penerapan asas nasionalitas, karena kepemilikan tanah secara korporatif oleh badan hukum asing dapat menyerupai kepemilikan pribadi oleh WNA.²⁴ Ketidakharmonisan tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara kerangka hukum agraria yang berlandaskan asas nasionalitas dan kerangka hukum investasi yang berorientasi pada kemudahan penanaman modal. Dalam perspektif teori hierarki dan harmonisasi norma, penyelesaiannya tidak dapat hanya didasarkan pada kebijakan administratif, melainkan harus didasarkan pada penerapan asas preferensi hukum, dalam hal ini yaitu *lex specialis derogat legi generali* atau hukum khusus mengganti hukum umum.²⁵ UUPA sebagai *lex specialis* di bidang pertanahan seharusnya menjadi rujukan utama dalam menentukan batas penguasaan tanah oleh

²¹ Mutiara Rizkia, "Praktik Nominee Agreement Oleh Warga Negara Asing Sebagai Sarana Penyelundupan Hukum Di Sektor Agraria Indonesia," *JOM X*, no. 1 (2023): 1-13.

²² Bali, "Larangan Kepemilikan Tanah Oleh WNA Harus Diperketat."

²³ Tejawati, "Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Badan Hukum Asing Di Indonesia."

²⁴ Ibid.

²⁵ Zainal Arifin Mochtar and Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*, (2021).

badan hukum yang memiliki unsur modal asing. Selain itu, diperlukan penegasan normatif mengenai batas maksimum dan jangka waktu kumulatif penguasaan tanah oleh PMA agar tidak berkembang menjadi bentuk penguasaan yang secara substansial menyerupai hak milik. Tanpa pembatasan yang jelas, penguasaan jangka sangat panjang melalui perpanjangan bertahap berpotensi mengaburkan tujuan perlindungan kedaulatan agraria yang menjadi dasar pembentukan UUPA. Dengan demikian, kebijakan penanaman modal tidak boleh ditafsirkan sebagai dasar untuk memperluas bentuk penguasaan tanah yang pada hakikatnya bertentangan dengan asas nasionalitas, melainkan harus ditempatkan dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum agraria sebagai *lex specialis*.

Asas nasionalitas yang seharusnya menjadi batas tegas terhadap praktik penguasaan tanah oleh WNA tersebut pada akhirnya justru mengalami pelemahan akibat berbagai celah normatif dan lemahnya pengawasan. Implikasi dari masih lemahnya kebijakan dan pengawasan terhadap penguasaan tanah oleh WNA adalah terancamnya asas nasionalitas dan kedaulatan agraria. Ketika WNA dapat secara *de facto* menguasai tanah melalui skema hukum yang terselubung, maka nilai-nilai keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam UUD Tahun 1945 menjadi tereduksi. Lebih jauh lagi, kondisi tersebut berpotensi melemahkan kontrol negara atas aset-aset pertanahan yang bersifat strategis, karena penguasaan tanah berpindah secara tidak langsung kepada pihak asing melalui mekanisme yang tidak transparan. Apabila hal ini berlangsung secara masif, dampaknya tidak hanya terbatas pada aspek hukum, melainkan dapat menjalar ke ranah sosial dan ekonomi. Masyarakat lokal berisiko tersisih oleh kekuatan modal asing yang memiliki kemampuan finansial lebih besar, sehingga menciptakan ketimpangan akses terhadap tanah. Dengan demikian, praktik tersebut bukan hanya bertentangan dengan prinsip hukum, tetapi juga berpotensi mengganggu stabilitas sosial serta keadilan distribusi sumber daya agraria di Indonesia.

Dalam konteks tertentu, praktik kepemilikan tanah oleh WNA di kawasan wisata bahkan memunculkan konflik agraria dan komersialisasi tanah adat, yang bertentangan dengan fungsi sosial tanah (Pasal 6 UUPA). Fungsi ini menekankan bahwa pemanfaatan tanah harus diprioritaskan untuk kepentingan publik. Artinya, kepentingan bangsa, negara, dan kesejahteraan masyarakat secara kolektif harus ditempatkan di atas kepentingan perseorangan atau kelompok tertentu. Karena itu, diperlukan penguatan kebijakan hukum pertanahan melalui:

- a. Penegasan larangan dan sanksi atas penggunaan perjanjian *nominee*;
- b. Pengawasan administratif berbasis digital terhadap transaksi tanah yang melibatkan WNA;
- c. Sinkronisasi antara kebijakan agraria dan investasi, agar asas nasionalitas tidak tereduksi oleh kepentingan ekonomi jangka pendek.

Meskipun kebijakan hukum pertanahan Indonesia telah menunjukkan komitmen kuat terhadap perlindungan kedaulatan tanah nasional, namun aspek penegakan hukum dan pengawasan implementatif masih menjadi titik lemah yang perlu diperbaiki agar asas nasionalitas tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan terwujud secara nyata dalam praktik hukum pertanahan nasional.

4. Kesimpulan

Merujuk pada hasil pembahasan, dapat dirumuskan suatu kesimpulan bahwa kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam membatasi kepemilikan tanah oleh WNA merupakan manifestasi konkret dari asas nasionalitas yang ditegaskan dalam UUPA dan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, dengan tujuan utama menjaga kedaulatan agraria dan menjamin agar tanah tetap berfungsi sosial bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Secara normatif, kebijakan ini memiliki dasar hukum yang kuat dan mencerminkan semangat nasionalisme agraria, di mana hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh WNI, sedangkan WNA hanya diberi ruang terbatas melalui hak pakai atau hak sewa. Namun, kebijakan ini masih menghadapi berbagai kelemahan struktural dan implementatif, seperti keberadaan celah hukum dalam bentuk perjanjian *nominee*, lemahnya pengawasan administratif, serta tumpang tindih antara kebijakan agraria dan kebijakan investasi. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya praktik penguasaan tanah secara tidak langsung oleh WNA, yang berpotensi menggerus asas nasionalitas dan mengancam kedaulatan agraria nasional. Oleh karena itu, diperlukan langkah strategis berupa penegakan larangan perjanjian *nominee*, penguatan sistem pengawasan, serta harmonisasi kebijakan antar sektor agar kebijakan hukum pertanahan tidak hanya kuat secara normatif, tetapi juga efektif dalam menyeimbangkan kebutuhan investasi dengan perlindungan hak-hak agraria rakyat Indonesia.

Daftar Pustaka / Daftar Referensi

Buku

- Mochtar, Zainal Arifin, and Eddy O.S Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas Dan Filsafat Hukum*, 2021.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Mustofa, and Suratman. *Penggunaan Hak Atas Tanah (Untuk Industri)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Ramadhani, Rahmat. *Hukum Pertanahan Indonesia Dan Perkembangannya*. Medan: Umsu Press, 2022.

Jurnal

- Habut, Antonius Frandyanto Putraman, and Muh Jufri Ahmad. "Pengaturan Pengelolaan Tanah Adat Yang Telah Dipergunakan Menjadi Daerah Wisata Oleh Warga Negara Asing." *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum* 5, no. 06 (2025): 180-92.
- Khasanah, Dian Dewi. "Kepemilikan Properti Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia." *PROGRESIF: Jurnal Hukum* 16, no. 1 (2022): 13-37. <https://doi.org/10.33019/progresif.v16i1.2999>.
- Magviro, Dani Lailatul, Yasid Amali, and Lucky Dafira Nugroho. "Analisis Yuridis Terhadap Kepemilikan Tanah Oleh WNA Melalui Pinjam Nama: Studi Perbandingan Hukum Perdata Internasional." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 3, no. 3 (2025): 2127-33.

- Napitupulu, Bonifacius Raya. "Politik Hukum Dalam Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Untuk Mewujudkan Kemakmuran Rakyat." *Journal Central Publisher* 1, no. 7 (2023): 715–26.
- Permatadani, Ega, Anang Irawan, and Dony. "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Ditinjau Dari Hukum Tanah Indonesia." *Khatulistiwa Law Review* 2, no. 2 (2021): 348–59. <https://doi.org/10.24260/klr.v2i2.356>.
- Prithresia, Bianca. "Kajian Perbandingan Asas Nasionalitas Hukum Agraria Dalam Konteks Internasional." *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 7305–13.
- Rizkia, Mutiara. "Praktik Nominee Agreement Oleh Warga Negara Asing Sebagai Sarana Penyelundupan Hukum Di Sektor Agraria Indonesia." *JOM X*, no. 1 (2023): 1–13.
- Sitohang, Agung Torang, Desy Yolanda, Br Bangun, Lidia Rumapea, Roselli Anjelina, Tasya Br Marbun, Widya Helen, Anjalina Purba, and Ramsul Nababan. "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Medan) Tanah Air Indonesia Merupakan Anugrah Dari Tuhan Yang Maha Esa Bagi Segenap." *Jaksa: Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik* 2, no. 1 (2024): 257–63.
- Sudhuri, Fini Annisa. "Praktik Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Dalam Sistem Hukum Di Indonesia." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 9 (2024): 1–9. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i9.826>.
- Sulistio, Meiliyana. "Politik Hukum Pertanahan Di Indonesia." *Jurnal Education and Development* 8, no. 2 (2020): 105–11. <https://doi.org/10.24260/klr.v2i2.356>.
- Sulistyaningsih, Retno. "Reforma Agraria Di Indonesia." *Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan Perspektif* 26, no. 1 (2021): 57–64. <https://doi.org/https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.753>.
- Tejawati, Desy Nurkristia. "Penguasaan Hak Atas Tanah Bagi Badan Hukum Asing Di Indonesia." *Perspektif* 26, no. 1 (2021): 39–47. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i1.762>.

Online/World Wide Web

- Bali, Redaksi Bisnis. "Larangan Kepemilikan Tanah Oleh WNA Harus Diperketat," 2025. <https://www.bisnisbali.com/2025/09/22/10139/larangan-kepemilikan-tanah-oleh-wna-harus-diperketat.html>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2021, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.