



**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 101/PUU-XV/2017**

Pemindahan Hak Milik Tanah dari Warga Negara Asing ke Pemerintah

- Pemohon** : Oltje J, K Pesik
Jenis Perkara : Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU PA) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Pokok Perkara : Pengujian Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UU PA terhadap Undang-Undang Dasar 1945;
Amar Putusan : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan : Rabu, 21 Februari 2018.
Ikhtisar Putusan :

Mengenai kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstiusionalitas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU PA) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), maka Mahkamah berwenang untuk untuk mengadili permohonan Pemohon.

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, dan sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu: a) adanya hak dan/atau kewenangan konstiusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; b) hak dan/atau kewenangan konstiusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; c) kerugian konstiusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; d) adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; dan e) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstiusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Bahwa Pemohon, Nyonya Oltje J.K. Pesik, adalah perseorangan warga negara Indonesia, menganggap hak konstiusionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 telah dirugikan dengan penjelasan yang pada pokoknya sebagai berikut, a). bahwa Pemohon, berdasarkan Akta Notaris Nomor 1, bertanggal 01 Agustus 2017 tentang Pelepasan Hak Atas Tanah Bekas Hak Milik Nomor 902/Citarik telah mendapatkan pelimpahan hak milik atas tanah seluas 491 meter persegi yang

terletak di Kampung Cipatuguran, Desa Citarik, Kecamatan Pelabuhanratu, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 902, atas nama Nina Handayani. Pelepasan hak tersebut, menurut uraian Pemohon, berdasarkan:

1. UUPA Pasal 21 ayat (1), *“Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik” juncto* Pasal 27, *“Hak milik hapus: a. tanahnya jatuh kepada Negara...”* angka 4: *“karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2)” juncto* Pasal 21 ayat (3), *“Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di 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 pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung” juncto* Pasal 26 ayat (2). *“Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”*
2. Putusan Pengadilan Agama Cibadak Nomor 101/Pdt.G/2007/PA.Cbd, bertanggal 26 Februari 2008, pada pokoknya menyatakan, *“Tanah milik seluas 310 meter persegi, yang terletak di Kampung Cipatuguran, Desa Citarik, Kecamatan Pelabuhanratu, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 2457, atas nama perempuan WNI menjadi milik bersama (gono-gini) dengan laki-laki WNA Mohd Zuki bin Daud, Warga Malaysia, Negeri Selangor Darul Ehsan” juncto* Putusan Pengadilan Tinggi Agama Bandung, Jawa Barat Nomor 89/Pdt.G/ 2008/PTA.Bdg tertanggal 30 Oktober 2008 pada pokoknya menyatakan: *“Tanah Milik seluas 491 meter persegi, yang terletak di Kampung Cipatuguran, Desa Citarik, Kecamatan Pelabuhanratu, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 902, atas nama Perempuan WNI Nina Handayani, dan Tanah Milik seluas 310 meter persegi terletak di Kampung Cipatuguran, Desa Citarik, Kecamatan Pelabuhanratu, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 2457, atas nama Perempuan WNI (sic!) menjadi milik bersama (gono-gini) dengan laki-laki WNA Mohd Zuki bin Daud, Warga Negara Malaysia, Negeri Selangor Darul Ehsan” juncto* Putusan Mahkamah Agung-RI Hakim Agama Nomor 336 K/AG/2009 tertanggal 17 Juli 2009, pada pokoknya menyatakan: *“Menguatkan Putusan Banding Pengadilan Tinggi Bandung Jawa Barat” juncto* Akta Cerai Nomor 139/AC/2010/PA.Cbd. tertanggal 19 April 2010: *“Bercerai antara WNA laki-laki Mohd Zuki bin Daud, Warga Negara Malaysia, Negeri Selangor Darul Ehsan dengan Perempuan WNI Nina Handayani binti Ahmad Sanjaya.”*

b). bahwa berdasarkan UU Dasar Pokok Agraria. Tentang Orang Asing. Tertanggal 18 Juli 2010 (*sic!*), Tanah Milik seluas 491 meter persegi, yang terletak di Kampung Cipatuguran, Desa Citarik, Kecamatan Pelabuhanratu, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat, dengan Sertipikat Hak Milik Nomor 902, atas nama Perempuan WNI Nina Handayani telah menjadi tanah negara (Eks SHM Nomor 902); c) Bahwa pada awal Desember 2017, Pemohon mencoba mendaftarkan Hak atas Tanah Negara (Eks SHM Nomor 902) tersebut kepada Kantor ATR/Pertanahan Kabupaten Sukabumi dan ternyata belum mendapatkan kepastian hukumnya atas pendaftaran Hak Tanah Negara (Eks SHM Nomor 902) tersebut tanpa dalil UU Dasar Pokok Agraria; c) bahwa Kantor ATR/Pertanahan Kabupaten Sukabumi, menurut Pemohon, sangat lemah memahami arti UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 21 ayat (1) *juncto* Pasal 27 huruf a angka 4 *juncto* Pasal 21 ayat (3) *juncto* Pasal 26 ayat (2) yang, menurut Pemohon, menyatakan “Bahwa setiap tanah Milik seorang WNI tidak dapat dijadikan Harta Bersama dengan seorang WNA”; d) bahwa berdasarkan uraian di atas, Pemohon menganggap terdapat potensi kerugian hak konstitusional Pemohon atas Tanah Negara (Eks SHM Nomor 902) apabila tanah milik seorang WNI dapat dijadikan Harta Bersama dengan seorang WNA.

Bahwa Berdasarkan seluruh uraian Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya tersebut, meskipun sangat sulit bagi Mahkamah untuk memahaminya, Mahkamah dapat menangkap maksud Pemohon yaitu kekhawatiran akan dirugikannya hak konstitusional Pemohon atas kepastian hukum yang disebabkan oleh adanya peristiwa konkrit yang dialami Pemohon dan dihubungkan dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil Pemohon tentang inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Bahwa terkait dengan pokok permohonan, Pemohon mendalilkan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA bertentangan dengan UUD 1945 dengan argumentasi pada dasarnya hanya mengulangi penjelasan yang telah diutarakannya pada uraian mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon. Pemohon hanya merujuk sejumlah ketentuan dalam UUD 1945 tanpa argumentasi mengapa norma undang-undang yang diuji dinilai bertentangan dengan pasal-pasal UUD 1945 tersebut, bahkan tidak ada relevansinya. Misalnya, apa relevansi dan pertentangan norma UUPA yang dimohonkan pengujian dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman dan Pasal 26 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur tentang warga negara dan penduduk. Atau, kalau dianggap ada pertentangan, setidaknya-tidaknya Pemohon menjelaskan argumentasi perihal adanya pertentangan dimaksud. Selain itu, Pemohon juga memberikan catatan berupa cetak tebal dalam kurung “(**Bukan Orang Asing**)” terhadap frasa “setiap orang” yang termuat dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 sehingga penalaran yang terbangun adalah menurut Pemohon, orang asing tidak berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Orang asing tidak berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan

harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945; dan orang asing tidak berhak atas hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil-alih secara sewenang-wenang, sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Penalaran demikian sudah tentu selain tidak benar juga tidak ada relevansi maupun koherensinya dengan pembuktian perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian; Bahwa walaupun ada argumentasi Pemohon yang berkait langsung dengan dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma UUPA yang dimohonkan pengujian adalah argumentasi Pemohon yang mempertanyakan makna frasa “karena hukum” yang termuat dalam Pasal 21 ayat (3) dan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA dan frasa “perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung maupun tidak langsung” yang termuat dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Terhadap frasa “karena hukum” tersebut, Pemohon mempertanyakan apakah yang dimaksud dengan frasa “karena hukum” itu adalah serta-merta berlaku tanpa proses hukum? Dari pertanyaan ini Pemohon langsung tiba pada kesimpulan bahwa frasa dimaksud menimbulkan multitafsir. Adapun terhadap frasa “perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung maupun tidak langsung” Pemohon mempertanyakan apakah yang dimaksud oleh frasa tersebut adalah termasuk juga Penetapan Hukum/Putusan Hukum? Dari pertanyaan itu lagi-lagi Pemohon langsung menyimpulkan bahwa frasa tersebut menimbulkan multitafsir.

Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menganggap frasa “karena hukum” dalam Pasal 21 ayat (3) dan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA menimbulkan multitafsir, Mahkamah berpendapat bahwa, terlepas dari tidak adanya argumentasi yang dibangun Pemohon untuk mendukung dalil tersebut, frasa “karena hukum” – yang sama artinya dengan “demi hukum” – dalam kedua Pasal UUPA tersebut telah jelas. Frasa demi hukum, yang dalam istilah Latin disebut “*ipso jure*” (atau “*by law*” dalam Bahasa Inggris) adalah frasa yang telah lazim diterapkan secara universal untuk menunjukkan hukum memerintahkan demikian adanya sehingga tidak mungkin ditafsirkan lain. Dengan demikian, dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, maka: Dalam hubungannya dengan Pasal 21 ayat (3) UU PA, frasa “karena hukum” dalam norma *a quo* mengandung pengertian bahwa apabila ada orang asing yang setelah berlakunya UU PA memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di 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 memerintahkan demikian” dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Yang perlu ditegaskan di sini adalah bahwa sekalipun hak dimaksud telah hapus dan tanahnya jatuh ke tangan negara, hal itu tidak menghilangkan keberadaan hak-hak pihak lain yang membebani hak atas tanah tersebut. Dengan kata lain, hak-hak pihak lain tersebut tetap dilindungi; Dalam hubungannya dengan Pasal 26 ayat (2) UU PA, frasa “karena hukum” dalam norma *a quo* mengandung pengertian bahwa setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak

milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam Pasal 21 ayat (2), “hukum memerintahkan bahwa perbuatan hukum demikian adalah batal” 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. Batalnya perbuatan hukum sebagaimana disebutkan dalam norma *a quo* tidak memerlukan tindakan pembatalan karena sejak semula telah dianggap sebagai perbuatan yang tidak sah. Secara *a contrario*, orang-orang yang melakukan perbuatan hukum sebagaimana disebutkan dalam norma *a quo* oleh hukum sejak semula sudah dianggap mengetahui bahwa perbuatan demikian menurut hukum adalah tidak sah. Hal itu pun telah merupakan prinsip yang diterima secara universal sebagaimana tercermin dalam istilah Latin *void ab initio* atau dalam Bahasa Inggris “*to be treated as invalid from the outset*” (telah dianggap tidak sah sejak semula). Hal penting yang perlu ditegaskan, sebagaimana halnya dalam Pasal 21 ayat (3) UU PA, bahwa batal demi hukumnya perbuatan-perbuatan hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 26 ayat (2) UU PA tersebut tidak turut membatalkan keberadaan hak-hak pihak lain yang membebani tanah itu, bahkan semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tanah itu tidak dapat dituntut kembali. Hal lainnya adalah bahwa batal demi hukumnya perbuatan-perbuatan hukum yang disebutkan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA tersebut tidak berlaku terhadap badan-badan hukum yang oleh Pemerintah ditetapkan dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syarat yang ditentukan, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA.

Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menganggap frasa “*perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung maupun tidak langsung*” dalam Pasal 26 ayat (2) UU PA multitafsir, Mahkamah berpendapat bahwa, sekali lagi terlepas dari minimnya argumentasi Pemohon dalam hubungan ini, frasa itu pun tidak multitafsir sebagaimana didalilkan Pemohon. Frasa yang dipersoalkan oleh Pemohon itu telah jelas konteksnya sebab merujuk pada maksud “*memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga yang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2)*”. Dengan kata lain, secara *a contrario*, norma yang termuat dalam Pasal 26 ayat (2) UU PA tersebut sesungguhnya melarang dilakukannya:

1. Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk **langsung** memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga yang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2);
2. Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk **tidak langsung** memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga yang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2).

Bahwa, selain pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, permohonan *a quo* juga dapat dikatakan kabur. Sebab, dalam *petitum*-nya, di satu pihak

Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 21 ayat (3) UUPA bertentangan dengan UUD 1945 (petitum angka 2), di lain pihak Pemohon juga memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 21 ayat (3) UUPA bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “karena hukum adalah terjadi secara serta-merta tanpa harus melalui suatu proses hukum” (petitum angka 3), yang artinya Pemohon memohonkan agar norma *a quo* dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Hal yang sama juga dilakukan Pemohon terhadap Pasal 26 ayat (2) UU PA, di mana di satu pihak Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 26 ayat (2) UU PA bertentangan dengan UUD 1945 (petitum angka 4), di lain pihak Pemohon juga memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 26 ayat (2) UU PA bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung termasuk juga Penetapan Hukum dan Putusan Hukum”. Dengan demikian, menjadi tidak jelas apa sesungguhnya yang dikehendaki oleh Pemohon, apakah menyatakan pasal-pasal *a quo* inkonstitusional ataukah inkonstitusional bersyarat. Namun demikian, terlepas dari hal manapun yang menjadi maksud Pemohon, telah ternyata bahwa norma UUPA yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan UUD 1945, sebagaimana telah dipertimbangkan oleh Mahkamah di atas.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, telah terang bagi Mahkamah bahwa hal yang dipersoalkan oleh Pemohon adalah masalah penerapan norma undang-undang, bukan persoalan inkonstitusionalitas norma undang-undang sebab telah ternyata tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam norma UUPA yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*. Oleh karena itu Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.