Vol. 5, No. 4, November 2026, pp. 1195-1213
E-ISSN 2963-0444
DOI: https://doi.org/10.58344/jhi.v4i3.1602

JURNAL HUKUM INDONESIA

Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Milik atas Tanah yang Diperoleh melalui Pewarisan oleh Warga Negara Asing dalam Sistem Hukum Indonesia

Dwi Suswanti*, Irawan Soerodjo, Jamin Ginting
Universitas Pelita Harapan, Indonesia
Email: dwisuswanti@gmail.com*, irawansoerodjo@yahoo.com, jamin.ginting@uph.edu

Keywords:
legal certainty; land ownership rights; inheritance foreign nationals.

This is an open access article under the CC BY-SA license.

Copyright © 2026 by Author. Published by
Riviera Publishing

Abstract

This dissertation aims to analyze the legal certainty of ownership rights (Hak Milik) over land acquired through inheritance by foreign nationals, to examine the implementation of legal protection afforded to foreign heirs, and to formulate a reconstruction of legal regulations capable of ensuring legal certainty within the Indonesian agrarian legal system. The research employs a normative legal research method using statutory, conceptual, case, and comparative approaches. Primary, secondary, and tertiary legal materials were analyzed qualitatively based on Gustav Radbruch's and Jan Michiel Otto's theory of legal certainty, Philipus M. Hadjon's theory of legal protection, and John Rawls' theory of justice. The research findings indicate that the regulation of Article 21 paragraph (3) of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles has not yet provided legal certainty because there remain normative gaps concerning the mechanism for transferring rights, the legal status of land, administrative procedures, and protection for foreign-national (WNA) heirs under certain circumstances. The implementation of legal protection has also not been optimal due to disharmony among agrarian law, inheritance law, citizenship law, and marriage law. This research proposes a reconstruction of the norm through an amendment to Article 21 paragraph (3) of the Basic Agrarian Law (UUPA) by distinguishing inheritance rights as civil rights from land ownership rights as property rights, accompanied by regulations governing procedures for the transfer, conversion, and relinquishment of rights, protection for heirs in special circumstances, and clarification of administrative procedures concerning the phrase "extinguished by operation of law." This reconstruction is expected to achieve harmonization among the relevant legal regimes, enhance legal certainty, provide proportional legal protection, and maintain the nationality principle as a fundamental principle of Indonesian agrarian law.

Kata Kunci:
Kepastian Hukum; Hak Milik Atas Tanah; Pewarisan Warga Negara Asing.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis kepastian hukum kepemilikan Hak Milik atas tanah yang diperoleh melalui pewarisan oleh Warga Negara Asing (WNA), mengkaji implementasi perlindungan hukum terhadap WNA sebagai ahli waris, serta merumuskan rekonstruksi pengaturan hukum yang mampu mewujudkan kepastian hukum dalam sistem hukum agraria Indonesia. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dianalisis secara kualitatif dengan berlandaskan teori kepastian

hukum Gustav Radbruch dan Jan Michiel Otto, teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, serta teori keadilan John Rawls. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria belum memberikan kepastian hukum karena masih terdapat kekosongan norma mengenai mekanisme pengalihan hak, status hukum tanah, prosedur administratif, serta perlindungan bagi ahli waris WNA dalam kondisi tertentu. Implementasi perlindungan hukum juga belum berjalan optimal akibat disharmoni antara hukum agraria, hukum waris, hukum kewarganegaraan dan hukum perkawinan. Penelitian ini menawarkan rekonstruksi norma melalui perubahan Pasal 21 ayat (3) UUPA dengan memisahkan hak mewaris sebagai hak keperdataan dari hak memiliki tanah sebagai hak kebendaan, disertai pengaturan prosedur pengalihan, konversi, pelepasan hak, perlindungan terhadap ahli waris berkondisi khusus, dan penegasan prosedur administratif atas frasa "hapus karena hukum". Rekonstruksi tersebut diharapkan mampu mewujudkan harmonisasi antar rezim hukum, meningkatkan kepastian hukum, memberikan perlindungan hukum yang proporsional, serta tetap mempertahankan asas nasionalitas sebagai prinsip fundamental hukum agraria Indonesia.

PENDAHULUAN

Tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai social asset dan sebagai capital asset. Sebagai social asset, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia. Sementara itu, sebagai capital asset, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, tidak saja sebagai bahan perniagaan, tetapi juga sebagai objek spekulasi (Hetharie, 2022; Hutomo, 2025; Ilmar, 2012; *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)*, n.d.; Widanarti, 2018). Di satu sisi, tanah harus digunakan dan dimanfaatkan dengan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dan di sisi lain tanah harus tetap dijaga kelestariannya. Tanah merupakan sebuah hal yang mempunyai nilai yang sangat krusial di dalam kehidupan masyarakat. Hal ini disebabkan oleh sebab tanah mempunyai nilai ekonomis sekaligus magis religio kosmis sesuai dengan pandangan bangsa Indonesia (Alexy, 2015; Budiardjo, 1980; Budiono, 1999; Chayadi, 2020; Dewi, 2015; Febriansyah, 2017).

Pada dasarnya semua orang dapat memiliki tanah (hak milik atas tanah), kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Di Indonesia, hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah dan Warga Negara Asing (WNA) tidak dapat mempunyai Hak Milik atas tanah. Terkait dengan pemilikan atas tanah, ada beberapa cara untuk memperoleh Hak Milik atas tanah, yaitu melalui pewarisan, hibah, jual beli, tukar-menukar, dan sebagainya (Glazov, 2024; Gottschalk Nugroho, 1986; Hadikusuma, 1992; Hadjon, 1987, 2011; Hamid, 2011).

Pemilikan atas sesuatu termasuk pemilikan atas tanah harus dilindungi oleh negara, karena Hak Milik merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Dalam konteks pemilikan tanah, perlindungan

Hak Asasi Manusia (HAM) yang diamanatkan konstitusi tersebut, hendaknya dapat diimplementasikan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip penghormatan terhadap hak-hak masyarakat terhadap tanah (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, 2014; Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal, 2016; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil, 2021; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, 2006; Indonesia, 1974).

Tanah memiliki arti yang sangat penting yaitu bagi kelangsungan kehidupan masyarakat. Pertama, karena sifatnya merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga masih tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan. Kedua, karena faktanya, tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, malah kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan, dipandang dari segi ekonomi (Indonesia, 2023; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 1960; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, 2008; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, 2007; Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, 2007; Isnaeni, 2016).

Sehubungan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka sifat dualistik pertanahan dapat dihilangkan dan segala aturan konversi yang lama akan dicabut dan disesuaikan dengan hak-hak baru di bawah UUPA. Hukum pertanahan saat ini berlandaskan pada hukum adat yang relevan seiring karakteristik bangsa Indonesia dan hukum asli bangsa Indonesia. Tujuan UUPA adalah; 1) memberikan dasar untuk penyusunan undang-undang pertanahan nasional; 2) memberikan dasar untuk menciptakan persatuan dan kesatuan pada hukum nasional; dan 3) Menciptakan landasan guna menjamin kejelasan hukum bagi seluruh rakyat tentang hak-hak negara (Izzah et al., 2022; Kartasapoetra, 2012; Leawoods, 2000).

Secara filosofis, UUPA dibentuk untuk menghapus sistem pertanahan kolonial yang bersifat diskriminatif dan menggantikannya dengan sistem hukum agraria nasional yang menjamin kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, seluruh pengaturan mengenai hak atas tanah setelah berlakunya UUPA harus mengacu pada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut.

Salah satu konsekuensi penting dari berlakunya UUPA adalah adanya konversi hak atas tanah, yaitu perubahan berbagai hak atas tanah yang berasal dari hukum Barat maupun hukum adat menjadi hak-hak atas tanah yang diakui dalam sistem UUPA sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Hak-hak tersebut meliputi Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan hak-hak lainnya

yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam pengaturan Hak Milik atas tanah berkaitan dengan pembatasan subjek Hak Milik sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta ketentuan pelaksanaannya dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Ketentuan tersebut harus dipahami dalam konteks hubungan antara hukum agraria nasional dengan hukum kewarganegaraan Indonesia.

Dalam sistem hukum Indonesia berlaku asas bahwa Hak Milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia. Oleh karena itu, status kewarganegaraan seseorang menjadi faktor yang sangat menentukan dalam kepemilikan Hak Milik. Ketika seorang Warga Negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya atau memperoleh kewarganegaraan asing, yang bersangkutan tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam UUPA.

Permasalahan ini semakin kompleks apabila dikaitkan dengan pewarisan hak atas tanah. Dalam praktiknya, tidak sedikit ahli waris yang berkewarganegaraan asing memperoleh Hak Milik atas tanah melalui pewarisan. Secara sosiologis, tanah tersebut merupakan bagian dari harta peninggalan keluarga yang secara turun-temurun dimiliki oleh pewaris. Akan tetapi, menurut hukum positif Indonesia, kepemilikan tersebut tidak dapat dipertahankan karena ahli waris yang berkewarganegaraan asing tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

Atas dasar itu, Pasal 21 ayat (3) UUPA mengatur bahwa orang asing yang memperoleh Hak Milik karena pewarisan tanpa wasiat atau karena percampuran harta akibat perkawinan wajib melepaskan atau mengalihkan hak tersebut dalam jangka waktu satu tahun sejak hak tersebut diperoleh atau sejak kehilangan kewarganegaraan Indonesia. Apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, Hak Milik tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Dari perspektif kepastian hukum, ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjaga konsistensi prinsip nasionalitas dalam hukum agraria Indonesia. Namun, dari sisi keadilan, pengaturan tersebut masih menimbulkan berbagai persoalan. Pelepasan Hak Milik yang merupakan bagian dari harta warisan keluarga sering kali dipandang mengurangi hak ekonomi ahli waris, terutama apabila tanah tersebut memiliki nilai historis maupun nilai ekonomi yang tinggi bagi keluarga.

Di sisi lain, dalam praktik penegakan hukum masih ditemukan berbagai kendala. Salah satunya adalah belum adanya pengaturan yang secara rinci mengenai mekanisme maupun sanksi apabila kewajiban melepaskan Hak Milik dalam jangka waktu satu tahun tidak dilaksanakan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kekosongan hukum (legal gap) dan ketidakpastian dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA.

Selain itu, implementasi ketentuan tersebut juga menghadapi tantangan administratif, khususnya dalam proses pengawasan status kewarganegaraan pemegang hak, pemblokiran sertifikat tanah, pencatatan perubahan data pertanahan, hingga pelaksanaan pelepasan hak kepada negara. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi yang lebih efektif antara instansi pertanahan, instansi yang menangani administrasi

kependudukan, dan instansi yang berwenang di bidang kewarganegaraan agar ketentuan UUPA dapat diterapkan secara optimal.

Dengan demikian, pengaturan mengenai subjek Hak Milik dalam UUPA tidak hanya mencerminkan penerapan asas nasionalitas, tetapi juga menunjukkan perlunya keseimbangan antara kepastian hukum, perlindungan hak-hak keperdataan, dan efektivitas pelaksanaan hukum agraria nasional. Ke depan, penyempurnaan norma dan mekanisme pelaksanaannya diperlukan untuk menghindari kekosongan hukum serta memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang memperoleh Hak Milik melalui pewarisan maupun akibat perubahan status kewarganegaraan.

Isu hukum yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini berpusat pada penerapan Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya mengenai hubungan antara status kewarganegaraan dengan kepemilikan Hak Milik atas tanah yang diperoleh melalui pewarisan. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI), sehingga setiap perubahan status kewarganegaraan pemegang hak akan menimbulkan konsekuensi hukum terhadap keberlangsungan hak tersebut.

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika Hak Milik diperoleh melalui mekanisme pewarisan. Di satu sisi, hukum waris memberikan perlindungan terhadap hak ahli waris untuk menerima harta peninggalan pewaris. Di sisi lain, hukum agraria nasional membatasi kepemilikan Hak Milik hanya kepada subjek hukum tertentu, yaitu WNI. Kondisi ini menimbulkan potensi konflik norma antara perlindungan hak keperdataan dalam hukum waris dengan penerapan asas nasionalitas dalam hukum agraria.

Perkembangan regulasi pertanahan, khususnya melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2025, menjadi penting untuk dianalisis karena memberikan pengaturan teknis mengenai administrasi hak atas tanah, termasuk mekanisme pendaftaran, peralihan, dan penyesuaian data pertanahan. Pengaturan tersebut diharapkan mampu memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4) UUPA, terutama terhadap Hak Milik yang diperoleh melalui pewarisan oleh pihak yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik.

Selain itu, penelitian ini juga perlu mengkaji keterkaitan antara UUPA dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, khususnya Pasal 49 sampai dengan Pasal 57 yang mengatur mengenai harta dalam perkawinan dan perkawinan campuran. Ketentuan tersebut memiliki relevansi yang erat dengan kepemilikan Hak Milik karena percampuran harta dalam perkawinan dapat memengaruhi status kepemilikan tanah apabila salah satu pihak merupakan warga negara asing. Dalam keadaan demikian, penerapan Pasal 21 ayat (3) UUPA menjadi sangat penting untuk menentukan apakah Hak Milik tersebut masih dapat dipertahankan atau harus dialihkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, persoalan mengenai kepemilikan Hak Milik atas tanah oleh

ahli waris maupun akibat perkawinan campuran tidak hanya berkaitan dengan aspek administrasi pertanahan, tetapi juga menyangkut harmonisasi antara hukum agraria, hukum kewarganegaraan, hukum waris, dan hukum perkawinan. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang komprehensif untuk menilai apakah pengaturan yang berlaku saat ini telah mampu memberikan kepastian hukum, menjamin keadilan bagi para pihak, serta tetap menjaga prinsip nasionalitas yang menjadi landasan utama hukum agraria Indonesia.

Pembahasan tentang perlindungan terhadap hak milik pribadi tidak dapat dipisahkan dari konsep negara hukum kesejahteraan (welfare state). Welfare state atau social service merupakan negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara untuk mencapai suatu standar hidup minimal. Dalam melaksanakan tugasnya, negara mempunyai kewajiban untuk memperhatikan kepentingan bersama dan hak-hak individu, termasuk hak atas tanah yang juga memiliki fungsi sosial sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 6 UUPA. Fungsi sosial dimaksud adalah semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Menurut Leon Duguit, tidak ada hak subjektif (subjectief recht), yang ada hanya fungsi sosial. Penggunaan hak atas tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat yang bertitik tolak pada penyangkalan terhadap hak subjektif, yang ada hanyalah fungsi sosial. Hal ini sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan:

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Berdasarkan ketentuan tersebut jangan sampai ada kepentingan pribadi yang mengganggu kepentingan masyarakat, apalagi merugikan masyarakat sehingga pembangunan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak mencantumkan dengan jelas kata-kata fungsi sosial tetapi harus kita tafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik primair hak milik tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat. Bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan sesuatu yang bersifat asasi dan merupakan unsur yang sangat rentan dan urusan leluhur yang turun-temurun, menyangkut harga diri atau marwah satu keluarga. Hubungan antara orang dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi. Dalam hukum tanah, hak bangsa merupakan hak spiritual dan historikal yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dalam hubungan dengan tanah dan tumpah darah sebagai gambaran jiwa yang patriotik dan merupakan perekat kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Untuk mencapai tujuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 negara tidak sebagai pemilik tanah, tetapi negara sebagai suatu organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga bertindak sebagai badan untuk mengatur pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Negara sebagai organisasi kekuasaan mempunyai kewenangan untuk mengatur sehingga negara membuat berbagai peraturan. Selanjutnya, negara melaksanakan (execution) atas penggunaan/peruntukan (use), persediaan (reservation), dan pemeliharaan

(maintenance) bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Dalam hal ini, negara juga menentukan dan mengatur hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari hak menguasai negara tersebut, termasuk menetapkan dan membuat peraturan-peraturan yang terkait dengan hal tersebut.

Dengan demikian konsep dari hak menguasai negara dalam hukum agraria nasional merupakan dasar dibuat dan diundangkannya UUPA sebagai perwujudan cita-cita bangsa Indonesia sebagai pemegang hak penguasaan negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 yang kemudian dalam UUPA diatur kembali pelaksanaannya dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.

Menurut A.P. Parlindungan tanah hanya merupakan salah satu bagian dari bumi. Pembatasan pengertian tanah dengan permukaan bumi diatur dalam UUPA sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) juncto Pasal 4 ayat (1) bahwa dimaksud permukaan bumi adalah tanah. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa negara adalah organisasi tertinggi yang mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa yang diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Terlihat adanya pembatasan hak tersebut, dimana asas nasionalitas dipandang sebagai faktor penghambat bagi investasi asing terutama pada sektor properti, pariwisata, dan lain-lain karena erat kaitannya dengan sistem hukum pertanahan yang ada di Indonesia yang bersumber pada UUPA.

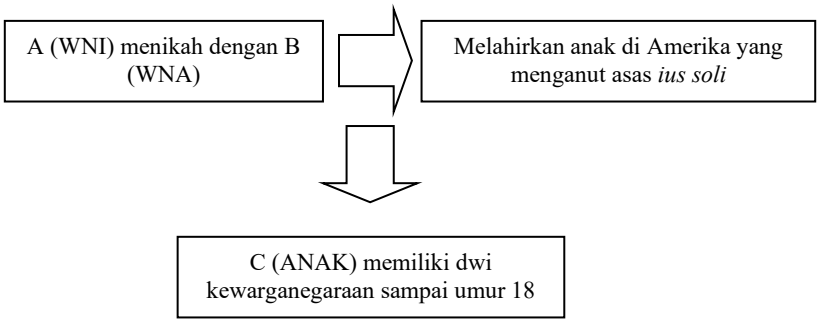
Bagaimana hal-nya ketika ahli waris WNA-nya memiliki dua kewarganegaraan/bipatride, misalnya ketika orang tua anak atau salah satu nya/pewarisnya meninggalkan anak yang masih dibawah umur atau belum berusia 18 tahun, belum menentukan kewarganegaraan, artinya anak tersebut boleh memiliki hak atas tanah sampai usia 18 tahun. Hal ini tentu bertentangan dengan Pasal 21 UUPA yang hanya mengakui WNI sebagai pemilik hak atas tanah.

Di Indonesia kewarisan masih bersifat pluralisme, sehingga saat ini terdapat tiga sistem hukum kewarisan berkembang serta diakui keberadaannya, yakni Hukum Waris Adat, Hukum Waris Islam, dan Hukum Waris Perdata Barat. Berdasarkan Sistem hukum perdata yang berlaku di Indonesia beranekaragam (pluralitas). Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, dikala itu Indonesia memiliki tiga golongan penduduk dengan masing-masing hukum yang berlaku. Menurut Pasal 163 IS (Indische Staatsregeling) penduduk Indonesia dibagi menjadi 3 golongan, antara lain: (1) golongan Eropa, (2) golongan Timur Asing (bangsa Cina, India dan Arab), (3) Bumiputera (pribumi/bangsa Indonesia asli).3

Perlindungan hukum kepada anak dilakukan kepada anak hasil perkawinan campuran. Sesuai UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan, memuat asas-asas kewarganegaraan secara universal yakni:

1. Asas ius sanguinis, yakni asas yang menetapkan kewarganegaraan anak dari keturunannya, bukan dari negara di mana anak tersebut dilahirkan,
2. Asas ius soli, asas yang menetapkan kewarganegaraan anak dari tempat anak dilahirkan,
3. Asas kewarganegaraan tunggal yakni asas yang menegaskan bahwa setiap anak hanya boleh memiliki satu kewarganegaraan saja,

4. Asas kewarganegaraan ganda yakni memberikan kewarganegaraan ganda bagi setiap orang anak sesuai keputusan yang undang-undang tersebut tetapkan.



Gambar 1. Skema Kawin Campur

Berdasarkan skema tersebut menggambarkan hubungan antara perkawinan campuran, status kewarganegaraan anak, dan implikasinya terhadap kepemilikan hak atas tanah di Indonesia. Skema menunjukkan bahwa A sebagai Warga Negara Indonesia (WNI) menikah dengan B yang berkewarganegaraan asing (WNA). Perkawinan tersebut merupakan perkawinan campuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019), yaitu perkawinan antara dua orang yang tunduk pada hukum yang berbeda karena perbedaan kewarganegaraan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang penerapannya bersifat rasional-teoretis. Pengungkapannya dilakukan berdasarkan metode yang berlandaskan persyaratan logika deduktif (Arikunto, 2013; Herdiansyah, 2010).

Sumber data penelitian diperoleh dari data sekunder, yang meliputi: i) bahan hukum primer, seperti UUD 1945, KUHPerdata, UUPA, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah; ii) bahan hukum sekunder, yaitu bahan pustaka yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu untuk menganalisa dan memahami bahan hukum primer. Yang terdiri dari tulisan-tulisan hasil karya para ahli hukum yang berupa buku-buku dan artikel yang materinya dapat digunakan sebagai acuan-acuan penulisan tesis ini: iii) bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti ensiklopedia, dan sebagainya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kepastian Hukum Kepemilikan Tanah yang diperoleh Warga Negara Asing sebagai harta warisan di Indonesia

Ahli waris WNA tetap memiliki hak atas warisan berupa hak atas tanah di Indonesia, namun terdapat beberapa ketentuan khusus yang perlu diperhatikan terkait pengalihan tersebut. Kewarganegaraan tidak menghalangi hak waris, namun ada batasan waktu bagi ahli waris WNA untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada WNI atau mengubah kewarganegaraannya. Pendapat yang sama disampaikan oleh Anggie Andrean Nainggolan, dalam wawancara dengan peneliti, bahwa Warga Negara Asing (WNA) dapat menjadi ahli waris di Indonesia, namun hak-nya terbatas, terutama terhadap tanah dan property tidak bergerak.

Ketentuan mengenai pewarisan di Indonesia bersifat plural. Secara umum ketentuan mengenai pewarisan di Indonesia diatur dalam hukum waris perdata, hukum waris islam dan hukum waris adat. Abdulkadir Muhammad mendefinisikan hukum waris sebagai segala peraturan hukum yang mengatur tentang beralihnya harta pewarisan dari pewaris karena kematian kepada ahli waris atau orang yang ditunjuk. Dari rumusan ini dapat diketahui unsur-unsur yang terdapat dalam pengertian hukum waris terdiri dari subjek hukum waris, peristiwa hukum waris, hubungan hukum waris, dan objek hukum waris.

Secara umum, hukum waris di Indonesia tidak membedakan ahli waris berdasarkan kewarganegaraan. Artinya, seorang WNA tetap memiliki hak untuk menjadi ahli waris dari pewaris yang merupakan WNI, termasuk jika objek warisannya adalah tanah. Penelitian ini berangkat dari kenyataan bahwa perkembangan hubungan hukum keperdataan yang bersifat lintas negara telah menyebabkan semakin meningkatnya kasus pewarisan yang melibatkan Warga Negara Asing (WNA) sebagai ahli waris atas tanah yang berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fenomena tersebut merupakan konsekuensi logis dari semakin banyaknya perkawinan campuran, perpindahan kewarganegaraan, mobilitas penduduk antarnegara, maupun hubungan kekeluargaan yang bersifat internasional. Dalam konteks tersebut, hukum waris memberikan pengakuan terhadap kedudukan setiap ahli waris tanpa membedakan kewarganegaraannya, sedangkan hukum agraria Indonesia tetap berpegang teguh pada asas nasionalitas yang membatasi kepemilikan Hak Milik atas tanah hanya kepada Warga Negara Indonesia.

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa kepastian hukum mengenai status tanah yang diwariskan kepada WNA belum sepenuhnya terwujud. UUPA memang telah memberikan norma dasar melalui Pasal 21 ayat (3), yaitu bahwa WNA yang memperoleh Hak Milik karena pewarisan wajib melepaskan atau mengalihkan hak tersebut dalam jangka waktu satu tahun. Namun demikian, pengaturan tersebut belum mengatur secara rinci mengenai mekanisme pelaksanaan, tata cara perlindungan hak ahli waris, bentuk pengawasan pemerintah, maupun akibat hukum apabila proses pengalihan mengalami hambatan administratif ataupun sengketa.

Pasal 21 ayat (1) UUPA secara tegas menyatakan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia. Ketentuan ini memberikan kepastian

hukum mengenai subjek hukum yang berhak atas hak milik, sehingga menghindarkan terjadinya ketidakpastian status tanah akibat peralihan hak melalui pewarisan.

Dalam konteks pewarisan, Pasal 21 ayat (3) UUPA memberikan pengaturan khusus bagi Warga Negara Asing yang memperoleh hak milik atas tanah karena pewarisan tanpa wasiat. Norma ini mengharuskan WNA untuk melepaskan atau mengalihkan hak milik tersebut dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak. Ketentuan ini menunjukkan bahwa UUPA tidak meniadakan hak WNA sebagai ahli waris, melainkan memberikan kepastian hukum melalui pembatasan yang jelas dan terukur.

Apabila dianalisis dengan teori kepastian hukum Jan Michiel Otto, UUPA telah memenuhi unsur kejelasan norma dan prediktabilitas hukum. WNA sebagai subjek hukum dapat mengetahui sejak awal konsekuensi yuridis dari penerimaan warisan berupa tanah hak milik. Namun demikian, dalam praktik, kepastian hukum ini masih menghadapi tantangan pada tataran implementasi, khususnya terkait prosedur administratif pengalihan atau konversi hak, yang sering kali menimbulkan perbedaan penafsiran antarinstansi. Dengan demikian, UUPA berfungsi sebagai jaminan kepastian hukum dalam arti normatif, namun efektivitasnya sangat bergantung pada konsistensi penerapan oleh aparat pertanahan.

Penelitian menunjukkan bahwa secara konseptual tidak terdapat pertentangan antara hukum waris dan hukum agraria. Hukum waris hanya menentukan siapa yang berhak menjadi ahli waris, sedangkan hukum agraria mengatur objek berupa tanah yang memiliki fungsi sosial sekaligus menjadi bagian dari sumber daya strategis negara. Oleh karena itu, pengakuan terhadap WNA sebagai ahli waris tidak berarti memberikan hak untuk menguasai tanah secara permanen. Yang diberikan oleh hukum hanyalah hak untuk memperoleh nilai ekonomis dari harta warisan tersebut melalui mekanisme pengalihan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dalam praktik ditemukan adanya ketidakpastian hukum akibat tidak sinkronnya berbagai regulasi yang mengatur bidang pertanahan, administrasi pertanahan, hukum waris, maupun kewarganegaraan. Tidak adanya pengaturan teknis mengenai mekanisme penyelesaian menyebabkan banyak ahli waris mengalami kesulitan dalam mengurus proses balik nama, penjualan, pelepasan hak maupun penetapan status tanah selama masa transisi satu tahun sebagaimana diatur dalam UUPA.

Dari perspektif teori kepastian hukum Gustav Radbruch, kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum belum sepenuhnya terpenuhi karena norma yang ada masih menimbulkan multitafsir dalam implementasinya. Sementara menurut teori Jan Michiel Otto, kepastian hukum bukan hanya terletak pada keberadaan norma, tetapi juga pada konsistensi pelaksanaan norma oleh lembaga negara. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa pelaksanaan ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA masih berbeda-beda antar kantor pertanahan sehingga menghasilkan perlakuan hukum yang tidak seragam. Selain itu, berdasarkan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, kelemahan tidak hanya terdapat pada substansi hukum (legal substance), tetapi juga pada struktur hukum (legal structure) berupa belum adanya pedoman operasional yang seragam, serta budaya hukum (legal culture) berupa pemahaman masyarakat dan aparatur yang masih berbeda mengenai kedudukan WNA sebagai ahli waris. Dengan demikian, penelitian

menyimpulkan bahwa kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah yang diperoleh WNA melalui pewarisan masih bersifat formal normatif dan belum sepenuhnya diwujudkan dalam praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan.

Implementasi Pengaturan Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Asing Sebagai Ahli Waris di Indonesia Atas Pengaturan Kepemilikan Tanah Merupakan Harta Warisan

Penelitian menemukan bahwa implementasi perlindungan hukum terhadap WNA sebagai ahli waris belum berjalan secara optimal. Perlindungan hukum yang diberikan negara lebih menitikberatkan pada perlindungan terhadap asas nasionalitas dibandingkan perlindungan terhadap hak keperdataan ahli waris. Akibatnya, kepentingan negara memang terlindungi, namun kepentingan individu sebagai ahli waris belum memperoleh perlindungan yang proporsional. Dalam hal ini, Hak milik tidak dapat diwarisi secara utuh oleh WNA, namun dapat dialihkan melalui penjualan dan hibah kepada WNI atau badan hukum tertentu. Dalam implementasinya ahli waris WNA diberi waktu (maks. 1 tahun) untuk mengalihkan hak milik. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA, bahwa: "Jika seseorang yang memiliki hak milik menjadi WNA, maka dalam waktu tertentu haknya harus dilepaskan/dialihkan".

Hak atas tanah terdiri dari berbagai macam. Hak tersebut dapat diperoleh berdasarkan transaksi, perbuatan hukum, atau ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya. Secara garis besar, menurut Jimmy Joses Sembiring bahwa hak atas tanah hanya ada dua: i) Hak yang dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum; ii) Hak yang dikuasai oleh negara.

Terhadap hak tersebut di atas, dapat dilekatkan hak lainnya yang disesuaikan dengan peruntukan tanah tersebut sehingga di atas suatu tanah juga terdapat hak-hak lainnya yang dikuasai atau dimiliki oleh orang lain.

Ditegaskan Yagus Suyadi, bahwa pengakuan terhadap WNA sebagai ahli waris tidak dapat dipersamakan dengan pengakuan hak milik atas tanah. Dalam pandangan mereka, Pasal 21 ayat (3) UUPA merupakan bentuk kompromi antara pengakuan hubungan keperdataan dan perlindungan kepentingan nasional. Akan tetapi, ketiadaan pedoman teknis yang rinci mengenai mekanisme pengalihan atau konversi hak menyebabkan terjadinya perbedaan penerapan di tingkat administratif, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Pandangan ini sejalan dengan teori kepastian hukum Jan Michiel Otto, yang menekankan bahwa hukum belum dapat dikatakan pasti apabila penerapannya masih bergantung pada diskresi dan penafsiran yang tidak seragam.

Dalam hal ini, Hak milik tidak dapat diwarisi secara utuh oleh WNA, namun dapat dialihkan melalui penjualan dan hibah kepada WNI atau badan hukum tertentu. Dalam implementasinya ahli waris WNA diberi waktu (maks. 1 tahun) untuk mengalihkan hak milik. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA, bahwa: "Jika seseorang yang memiliki hak milik menjadi WNA, maka dalam waktu tertentu haknya harus dilepaskan/dialihkan".

Asas utama dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terkait dengan pembentukan Hukum Tanah Nasional adalah asas nasionalitas, bahwa asas nasionalitas hanya memberikan hak kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dalam hal pemilikan hak

atas tanah, yang mana telah menutup kemungkinan Warga Negara Asing (WNA) untuk dapat memilikinya. Penerapan asas nasionalitas dalam UUPA, terutama dalam kepemilikan hak atas tanah, memberikan konsekuensi adanya perbedaan perlakuan antara warga negara Indonesia (WNI) dengan warga negara asing (WNA). Perbedaan perlakuan tersebut adalah wajar, terutama terkait dengan kedudukan tanah bagi masyarakat Indonesia yang memiliki kedudukan yang penting.

Dalam praktik pewarisan, persoalan utama bukan terletak pada penentuan ahli waris, melainkan pada proses administrasi lanjutan setelah pewarisan terjadi. Notaris dan PPAT menyatakan bahwa mereka sering berada pada posisi dilematis ketika harus memproses peralihan hak atas tanah yang diwariskan kepada WNA.

Di satu sisi Gamal Abdul Nasir menyatakan bahwa, notaris dan PPAT berkewajiban melayani kepentingan hukum para pihak berdasarkan hukum perdata. Di sisi lain, mereka terikat pada ketentuan hukum agraria yang membatasi kepemilikan tanah oleh WNA. Kondisi ini sering kali menyebabkan penundaan atau bahkan penolakan proses administratif, meskipun secara keperdataan hak waris telah sah.

Dalam praktik, WNA tetap dapat memperoleh status sebagai ahli waris berdasarkan putusan pengadilan atau akta waris yang sah. Akan tetapi, ketika objek warisan berupa Hak Milik atas tanah, proses administrasi selanjutnya sering mengalami hambatan karena tidak adanya mekanisme yang secara rinci mengatur tahapan pengelolaan tanah tersebut selama masa transisi sebelum dilakukan pengalihan hak. Berdasarkan Putusan Nomor 141/G/2010/PTUN-JKT jo. Putusan Nomor 105 PK/TUN/2013, dapat disimpulkan bahwa implementasi perlindungan hukum terhadap WNA sebagai ahli waris belum sepenuhnya mencerminkan keseimbangan antara asas nasionalitas dan perlindungan hak keperdataan. Putusan tersebut lebih berorientasi pada penyelesaian aspek administratif mengenai keabsahan Surat Keterangan Hak Mewaris, tetapi belum memberikan perlindungan yang proporsional terhadap kedudukan WNA sebagai ahli waris. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara hukum waris, hukum agraria, dan hukum administrasi negara melalui reformulasi pengaturan maupun pedoman penerapan hukum, sehingga WNA yang memperoleh tanah melalui pewarisan tetap diakui sebagai ahli waris, sementara pembatasan kepemilikan hak milik atas tanah tetap dilaksanakan melalui mekanisme Pasal 21 ayat (3) UUPA. Dengan demikian, asas nasionalitas tetap terjaga tanpa menghilangkan hak keperdataan yang timbul karena hubungan kekeluargaan.

Perkawinan campuran bukan merupakan suatu hal yang baru di Indonesia karena tidak hanya terjadi di kota-kota besar melainkan telah merambah ke hampir seluruh wilayah Indonesia. Perkawinan yang sah akan menimbulkan akibat hukum yang sah, demikian juga dengan perkawinan campuran akan menimbulkan akibat hukum yaitu: hubungan hukum antara suami istri, akibat hukum terhadap harta perkawinan dan hubungan hukum antara orang tua dengan anak. Contoh kasus yang dianalisa peneliti dalam penelitian ini adalah bahwa benar apa yang dituntut WNA tersebut, dia berhak atas harta waris dari ibunya yang WNI. Hal ini didasari oleh Pasal 852 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer), berbunyi:

“Anak-anak ataupun sekalian keturunan mereka, biar dilahirkan dari lain-lain

perkawinan sekali pun, mewaris dari kedua orang tua, kakek, nenek atau semua keluarga sedarah mereka selanjutnya dalam garis lurus ke atas, dengan tiada perbedaan antara laki-laki atau perempuan dan tiada perbedaan kelahiran lebih dahulu".

Penelitian lapangan menunjukkan bahwa terdapat perbedaan prosedur di berbagai Kantor Pertanahan mengenai pencatatan hak waris, penerbitan sertifikat sementara, maupun tata cara pengalihan kepada WNI atau pihak lain. Perbedaan implementasi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan memperbesar potensi sengketa. Selain itu, belum adanya koordinasi yang efektif antara Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), notaris, Balai Harta Peninggalan, pengadilan, dan Kantor Pertanahan menyebabkan proses penyelesaian pewarisan menjadi panjang, mahal, dan tidak efisien. Dalam beberapa kasus bahkan jangka waktu satu tahun telah berakhir sebelum seluruh proses administrasi selesai sehingga secara normatif tanah berpotensi menjadi tanah negara.

Dari perspektif teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, negara semestinya memberikan perlindungan hukum preventif maupun represif. Perlindungan preventif dapat diwujudkan melalui pengaturan yang jelas mengenai prosedur administrasi, sedangkan perlindungan represif diwujudkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa yang cepat dan efektif apabila terjadi perselisihan.

Sedangkan menurut Isnaeni menekankan bahwa perlindungan hukum harus berpijak pada empat prinsip utama:

Tabel 1. Perlindungan Hukum

Prinsip	Penjelasan
Kepastian hukum	Hukum harus memberikan kejelasan status dan hak kepada subjek hukum agar tidak menimbulkan ketidakpastian.
Keadilan	Hukum harus menjamin kesetaraan perlakuan (*equality before the law*), termasuk bagi WNA yang sah secara hukum.
Kemanfaatan	Hukum harus memberi manfaat sosial dan ekonomi, bukan sekadar aturan formal.
Keseimbangan	Antara hak individu dan kepentingan umum (misalnya antara hak waris WNA dan kedaulatan tanah negara).

Berdasarkan hal tersebut di atas, Isnaeni menyampaikan bahwa, perlindungan hukum ideal bagi ahli waris WNA seharusnya: mengakui hak ekonominya sebagai ahli waris sah (perlindungan keperdataan), tetapi tetap menjaga asas nasionalitas terhadap perlindungan publik. Dengan demikian, hukum tidak hanya membatasi, tetapi juga melindungi dan memberikan kepastian bagi semua pihak, sesuai dengan prinsip perlindungan hukum yang proporsional. Penelitian juga menemukan bahwa hak ekonomi ahli waris belum memperoleh perlindungan optimal. Meskipun WNA tidak dapat mempertahankan Hak Milik atas tanah, negara seharusnya menjamin bahwa proses pengalihan dilakukan secara transparan sehingga nilai ekonomis tanah tetap dapat dinikmati oleh ahli waris secara penuh.

Ditinjau dari teori keadilan Gustav Radbruch, implementasi hukum saat ini lebih mengedepankan aspek kepastian formal daripada keadilan substantif. Padahal tujuan hukum seharusnya menempatkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dalam posisi yang seimbang. Dengan demikian, penelitian menyimpulkan bahwa implementasi perlindungan hukum terhadap WNA sebagai ahli waris masih memerlukan pembenahan

regulasi, penyempurnaan koordinasi kelembagaan, serta pembentukan pedoman teknis yang berlaku secara nasional.

Rekonstruksi Pengaturan Atas Tanah sebagai harta warisan yang diperoleh Warga Negara Asing sebagai Ahli Waris di Indonesia

Sudikno Mertokusumo, yang berpendapat bahwa hukum waris merupakan kumpulan peraturan yang mengatur hukum mengenai kekayaan karena wafatnya seseorang, yaitu mengenai pemindahan kekayaan yang ditinggalkan oleh si mati dan akibat dari pemindahan ini bagi orang-orang yang memperolehnya, baik dalam hubungan antara mereka dengan mereka, maupun dalam hubungan antar mereka dengan pihak ketiga.

Proses peralihan harta kekayaan dari orang yang telah mati kepada yang masih hidup dalam Hukum Waris terdapat unsur-unsur sebagai berikut: i) Pewaris, yaitu orang yang meninggal dunia dan meninggalkan harta kekayaan pada orang yang masih hidup. Dalam pengertian ini unsur yang penting ialah unsur harta kekayaan dan unsur orang yang masih hidup. Unsur meninggalnya orang tidak perlu dipersoalkan sebabnya; ii) Harta Warisan, yaitu adalah segala harta kekayaan yang ditinggalkan oleh pewaris setelah dikurangi dengan semua hutangnya. Harta warisan ini menjadi hak ahli waris; iii) Ahli Waris, yaitu setiap orang yang berhak atas harta peninggalan pewaris.

Mengenai siapa saja yang menjadi ahli waris disebutkan dalam Pasal 852 BW: "Menurut undang-undang, yang berhak menjadi ahli waris ialah keluarga sedarah, baik yang sah menurut undang-undang maupun yang di luar perkawinan, dan suami atau isteri yang hidup terlama, menurut peraturan-peraturan berikut ini". Bagi pemeluk agama Islam diatur pula mengenai siapa saja yang dapat menjadi ahli waris dalam Pasal 171 huruf c KHI yang menyatakan: "Ahli waris adalah orang yang pada saat meninggal dunia mempunyai hubungan darah atau hubungan perkawinan dengan pewaris, beragama Islam dan tidak terhalang karena hukum untuk menjadi ahli waris".

Dari ketentuan tersebut diatas dapat diketahui bahwa untuk menjadi ahli waris hanya cukup ditentukan dengan adanya hubungan darah atau hubungan perkawinan. Dalam aturan yang bersifat Lex Specialis mengenai perkawinan yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (UU Perkawinan) diatur pula dalam bagian ketiga Pasal 57 UU Perkawinan mengenai perkawinan campuran, yaitu perkawinan antara dua orang yang di Indonesia tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan dan salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia. Adanya ketentuan tersebut menempatkan perkawinan campuran termasuk pula kedalam perkawinan yang sah menurut hukum sehingga terpenuhilah rumusan bahwa ahli waris dapat terjadi karena hubungan perkawinan tanpa membedakan kewarganegaraan. Selanjutnya mengenai ahli waris karena hubungan darah, dari terjadinya perkawinan tersebut membawa konsekuensi akan terjadi hubungan keperdataan bagi anak-anak yang dilahirkan dalam perkawinan tersebut. Hubungan keperdataan ini termasuk pula dalam hal waris.

Sebagai bentuk keadilan, undang-undang mengatur pembagian warisan dengan memberikan jaminan bagi ahli waris legitimaris untuk memperoleh bagian yang telah ditentukan. Namun, pada kenyataannya, sengketa waris masih sering terjadi di

masyarakat. Pelanggaran terhadap ketentuan mengenai legitime portie, yang seringkali diwujudkan melalui pemberian hibah wasiat yang tidak proporsional, menjadi salah satu penyebab utama terjadinya sengketa hukum waris. Hal ini menunjukkan adanya ketidakadilan dalam pembagian harta peninggalan.

Dalam konteks hukum nasional, pemberian hak kepada WNA harus mempertimbangkan asas nasionalitas dan asas kedaulatan negara, agar perlindungan hukum tidak melampaui batas yurisdiksi dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Asas nasionalitas merupakan prinsip dasar dalam sistem hukum Indonesia yang menegaskan bahwa hukum nasional berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia di mana pun mereka berada, serta bahwa kepentingan nasional harus menjadi pertimbangan utama dalam setiap kebijakan hukum. Sementara itu, asas kedaulatan negara menegaskan bahwa setiap negara memiliki otoritas penuh untuk mengatur hukum di wilayahnya sendiri tanpa campur tangan pihak asing. Dalam konteks hukum waris lintas negara, asas ini menuntut agar setiap pengaturan hak atas harta benda di Indonesia tunduk pada hukum nasional Indonesia, sebagai perwujudan kedaulatan negara.

Pasal 21 ayat (3) UUPA menegaskan asas nasionalitas, yaitu bahwa Hak Milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia. WNA yang memperoleh Hak Milik karena pewarisan tanpa wasiat diwajibkan melepaskan hak tersebut dalam waktu satu tahun. Namun, ketentuan ini masih mengandung kekosongan norma (normative gap) karena hanya bersifat umum dan belum mengatur mekanisme pelaksanaannya secara jelas. Kelemahan tersebut meliputi: pertama, tidak adanya kejelasan mengenai bentuk pelepasan hak, apakah melalui jual beli, hibah, tukar-menukar, pelepasan kepada negara, atau perubahan menjadi hak lain yang dapat dimiliki WNA. Kedua, tidak diatur tahapan dan tata cara pelepasan hak, mulai dari pembuktian kedudukan sebagai ahli waris hingga pengalihan dan penyelesaian administrasi pertanahan. Ketiga, tidak terdapat ketegasan mengenai instansi yang berwenang menangani pelepasan hak sehingga berpotensi menimbulkan perbedaan praktik. Keempat, tidak diatur secara rinci prosedur administrasi setelah pelepasan hak, termasuk pencatatan dalam buku tanah, perubahan atau pembatalan sertifikat, pendaftaran hak baru, serta perlindungan terhadap ahli waris yang telah beriktikad baik tetapi proses administrasinya belum selesai dalam jangka waktu satu tahun.

Dengan demikian, Pasal 21 ayat (3) UUPA belum memberikan kepastian hukum yang optimal bagi WNA sebagai ahli waris, sehingga diperlukan pengaturan pelaksana yang lebih rinci mengenai bentuk, prosedur, kewenangan lembaga, batas waktu, dan akibat hukum pelepasan Hak Milik atas tanah. Berdasarkan berbagai kelemahan normatif dan empiris yang ditemukan, penelitian ini menawarkan rekonstruksi hukum sebagai bentuk ius constituendum guna mewujudkan sistem pengaturan yang lebih memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Rekonstruksi pertama diarahkan pada perubahan norma Pasal 21 ayat (3) UUPA dengan menambahkan ketentuan mengenai mekanisme penguasaan sementara (temporary holding right) bagi ahli waris WNA selama proses penyelesaian administrasi berlangsung. Penguasaan sementara tersebut bukan merupakan hak milik, melainkan

hak administratif yang memungkinkan ahli waris memperoleh perlindungan hukum sampai proses pengalihan selesai.

Rekonstruksi kedua berupa pembentukan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri ATR/BPN yang secara khusus mengatur prosedur pewarisan lintas kewarganegaraan. Regulasi tersebut harus memuat tata cara pendaftaran, pencatatan, penilaian aset, penjualan, pelepasan hak, batas waktu administrasi, mekanisme pengawasan, serta perlindungan terhadap hak ekonomi ahli waris. Rekonstruksi ketiga adalah harmonisasi antara UUPA, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Kewarganegaraan, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dan seluruh regulasi pertanahan agar tidak terjadi konflik norma yang menghambat implementasi di lapangan. Rekonstruksi keempat adalah penguatan koordinasi kelembagaan melalui integrasi sistem pelayanan antara Pengadilan, PPAT, Notaris, Balai Harta Peninggalan, Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, dan Badan Pertanahan Nasional. Integrasi tersebut diharapkan mampu mempercepat penyelesaian administrasi sehingga tidak merugikan ahli waris. Rekonstruksi kelima adalah pemberian perlindungan hukum terhadap nilai ekonomis tanah melalui mekanisme escrow account atau rekening penampungan hasil penjualan tanah sehingga seluruh hasil pengalihan tetap menjadi hak ahli waris tanpa mengurangi prinsip nasionalitas yang dianut UUPA.

Dari perspektif teori hukum progresif Satjipto Rahardjo, hukum harus mampu memberikan solusi terhadap dinamika masyarakat, bukan hanya mempertahankan formalitas norma. Oleh karena itu, rekonstruksi hukum yang ditawarkan tidak mengubah asas nasionalitas sebagai prinsip dasar hukum agraria Indonesia, melainkan menyempurnakan mekanisme perlindungan terhadap hak-hak keperdataan ahli waris WNA.

Rekonstruksi tersebut juga sejalan dengan prinsip negara hukum (rechtstaat), asas perlindungan hak asasi manusia, asas proporsionalitas, asas kepastian hukum, serta asas kemanfaatan hukum. Dengan demikian, sistem hukum pertanahan Indonesia akan mampu memberikan keseimbangan antara kepentingan negara dalam menjaga kedaulatan atas tanah dengan kepentingan individu dalam memperoleh perlindungan terhadap hak-hak keperdataannya.

Pada akhirnya, penelitian ini menyimpulkan bahwa rekonstruksi hukum merupakan kebutuhan yang mendesak untuk mengatasi kekosongan norma, menghilangkan disharmoni peraturan perundang-undangan, meningkatkan kualitas pelayanan administrasi pertanahan, serta mewujudkan sistem hukum agraria yang lebih responsif terhadap perkembangan hubungan hukum lintas negara. Melalui rekonstruksi tersebut diharapkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dapat diwujudkan secara bersamaan tanpa mengurangi eksistensi asas nasionalitas sebagai karakter utama hukum agraria Indonesia.

KESIMPULAN

Warga Negara Asing (WNA) tetap memiliki kedudukan sebagai ahli waris dan hak keperdataannya tidak gugur semata-mata karena perbedaan kewarganegaraan, tetapi kepemilikan Hak Milik atas tanah tetap dibatasi oleh asas nasionalitas sebagaimana

diatur dalam Pasal 21 UUPA. Pasal 21 ayat (3) UUPA memberikan kesempatan kepada WNA yang memperoleh Hak Milik melalui pewarisan untuk melepaskan atau mengalihkan hak tersebut dalam jangka waktu satu tahun. Namun, ketentuan tersebut belum memberikan kepastian hukum yang memadai karena belum mengatur secara komprehensif mengenai mekanisme pengalihan atau konversi hak, status tanah selama masa transisi, prosedur administrasi, serta kondisi khusus seperti ahli waris yang masih di bawah umur atau memiliki kewarganegaraan ganda.

Implementasi perlindungan hukum terhadap WNA sebagai ahli waris juga belum optimal. Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan praktik antara ATR/BPN, notaris, dan PPAT serta kecenderungan penerapan norma yang lebih menitikberatkan pada pembatasan kepemilikan tanah daripada perlindungan terhadap kedudukan WNA sebagai ahli waris. Oleh karena itu, hak mewaris perlu dipisahkan secara tegas dari hak memiliki Hak Milik atas tanah, sehingga pembatasan terhadap kepemilikan tanah tidak menghilangkan hak keperdataan WNA sebagai ahli waris.

PENDANAAN

Penulis menyatakan bahwa tidak ada dukungan finansial yang diterima untuk pelaksanaan penelitian ini dan/atau penerbitan artikel ini.

KONFLIK KEPENTINGAN

Penulis menyatakan bahwa penelitian ini dilakukan tanpa adanya hubungan komersial atau finansial yang dapat ditafsirkan sebagai potensi konflik kepentingan.

KONTRIBUSI PENULIS

Dwi Suswanti: konseptualisasi penelitian, perancangan metodologi, pelaksanaan eksperimen, pengumpulan data, analisis data, penyusunan manuskrip, dan revisi manuskrip. Irawan Soerodjo dan Jamin Ginting: supervisi penelitian, validasi hasil penelitian, pemberian masukan ilmiah, serta peninjauan dan revisi manuskrip. Seluruh penulis telah membaca dan menyetujui versi akhir manuskrip.

PERNYATAAN PENGGUNAAN KECERDASAN ARTIFISIAL GENERATIF

Penulis menyatakan bahwa kecerdasan artifisial (AI) generatif digunakan dalam penyusunan manuskrip ini untuk membantu meningkatkan kejelasan bahasa, memperbaiki tata bahasa, dan menyempurnakan struktur penulisan. AI generatif tidak digunakan untuk menghasilkan, memanipulasi, atau menganalisis data penelitian. Seluruh isi manuskrip telah ditinjau dan diverifikasi oleh penulis. Penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas keakuratan, integritas, dan isi akhir manuskrip.

REFERENSI

Alexy, R. (2015). Legal certainty and correctness. *Ratio Juris*, *28*(4).
Arikunto, S. (2013). *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Rineka Cipta.
Budiardjo, M. (1980). *Masalah kenegaraan*. Gramedia.
Budiono, R. (1999). *Pembaharuan hukum kewarisan Islam di Indonesia*. PT Citra Aditya

Bakti.
Chayadi, L. (2020). Implikasi hukum atas kedudukan warga negara asing sebagai ahli waris untuk hak milik atas tanah. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, *7*(2), 159–168. https://doi.org/10.31289/jiph.v7i2.3977
Dewi, E. W. (2015). *Hukum perlindungan konsumen*. Graha Ilmu.
Febriansyah, F. I. (2017). Keadilan berdasarkan Pancasila sebagai dasar filosofis dan ideologis bangsa. *Jurnal Ilmu Hukum*, *13*(25).
Glazov, D. V. (2024). Wealth assessment. Comprehensive inheritance analysis: Perspectives and tools of inheritance. *Notarial'nyj Vestnik*, *3*, 44. https://doi.org/10.53578/1819-6624_2024_3_44
Gottschalk Nugroho, L. A.-N. (1986). *Mengerti sejarah*. UI Press.
Hadikusuma, H. (1992). *Pengantar ilmu hukum adat Indonesia*. Mandar Maju.
Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.
Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press.
Hamid, S. R. (2011). *Buku pintar agama Islam*. Cahaya Salam.
Herdiansyah, H. (2010). *Metode penelitian kualitatif untuk ilmu-ilmu sosial*. Salemba Humanika.
Hetharie, Y. (2022). Kepemilikan tanah oleh warga negara asing melalui perjanjian pinjam nama sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam hukum perdata internasional. *Balobe Law Journal*, *2*(1), 12. https://doi.org/10.47268/balobe.v2i1.822
Hutomo, P. (2025). *Wawancara di Kantor Notaris & PPAT Putra Hutomo, Jl. Taman Setiabudi Timur No. 50, Karet, Setiabudi, Jakarta Selatan*.
Ilmar, A. (2012). *Hak menguasai negara dalam privatisasi BUMN*. Kencana Prenada Media Group.
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Pasal 16 ayat (1) huruf a (2014).
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (1960).
Indonesia, R. (1974). Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun*.
Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal, (2016).
Indonesia, R. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.
Isnaeni, M. (2016). *Perlindungan hukum*. Revka Petra Media.
Izzah, N. A., Saharuddin, S., & Tijjang, B. (2022). Legitime portie dalam pemberian hibah wasiat. *Jurnal Litigasi Amsir*, *9*(2).
Kartasapoetra, G. (2012). *Masalah pertanahan di Indonesia*. Rineka Cipta.
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). (n.d.).
Leawoods, H. (2000). Gustav Radbruch: An extraordinary legal philosopher. *Washington University Journal of Law & Policy*, *2*.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil, (2021).
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (1945).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, (2006).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, (2008).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, (2007).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, (2007).

Widanarti, H. (2018). Akibat hukum perkawinan campuran terhadap harta perkawinan (Penetapan Pengadilan Negeri Denpasar No: 536/Pdt.P/2015/PN.Dps.). *Diponegoro Law Review*, *2*(1).