

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PERALIHAN
KEWARGANEGARAAN DALAM KEPEMILIKAN TANAH HAK MILIK:
PASAL 21 AYAT (3) UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA
(STUDI KASUS DI KABUPATEN PATI)**

Nor Chanifah Laila*, Ana Silviana, Mira Novana Ardani

Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

*E-mail: chanifahln@gmail.com

Abstrak

Hukum pertanahan di Indonesia (Undang-Undang Pokok Agraria) mengatur subjek kepemilikan hak atas tanah hak milik yang boleh dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan melarang secara tegas kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing. Namun di Kabupaten Pati terdapat pelanggaran hukum yaitu seorang Warga Negara Indonesia yang mendapatkan warisan tanah hak milik, kemudian beralih kewarganegaraan menjadi orang asing selama lebih dari sepuluh tahun dan tidak melepaskan hak atas tanahnya tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa dan memahami bagaimana penegakan hukum atas kasus tersebut dan bagaimana peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dalam menegakkan hukum kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan spesifikasi penelitian deskriptif. Hasil penelitian penegakan hukum terhadap peralihan kewarganegaraan dalam kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing dalam kasus ini belum efektif karena di Indonesia hanya terdapat substansi atau peraturannya saja yaitu Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria. Kemudian untuk kewenangan dan prosedurnya belum diatur. Mengenai peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, belum dapat menjalankan peran dengan efektif.

Kata kunci : Hak Milik; Peralihan Kewarganegaraan; Orang Asing; Badan Pertanahan Nasional.

Abstract

Indonesian land law (Basic Agrarian Law) regulates the ownership of freehold land, which may be held by Indonesian citizens, and strictly prohibits ownership of freehold land by foreigners. However, in Pati Regency, a violation of the law occurred when an Indonesian citizen inherited freehold land, then changed citizenship to a foreigner for more than ten years and did not relinquish his land rights. This study aims to analyze and understand how the law is enforced in this case and the role of the Pati Regency Land Office in enforcing the law on freehold land ownership by foreigners due to the change in citizenship. This study uses an empirical legal method with descriptive research specifications. The results of the study indicate that law enforcement regarding the transfer of citizenship in freehold land ownership by foreigners in this case is ineffective because in Indonesia, only the substance or regulation, namely Article 21 Paragraph (3) of the Basic Agrarian Law, exists. Furthermore, its authority and procedures are not yet regulated. Regarding the role of the Pati Regency Land Office, it has not been able to carry out its role effectively.

Keywords : Property Rights; Transfer of Citizenship; Foreigners; National Land Agency.

I. PENDAHULUAN

Peraturan mengenai hukum pertanahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pada Pasal 21 Ayat (1) diatur mengenai subjek hak milik yang menyatakan bahwa hak milik hanya boleh dikuasai oleh Warga Negara Indonesia dan merupakan larangan bagi orang asing untuk

menguasai tanah hak milik. Orang asing bukanlah subjek dari hak milik dan tidak boleh memiliki tanah dengan status hak milik di Indonesia meskipun orang asing tersebut tinggal di Indonesia.¹ Pada Pasal 21 Ayat (3) disebutkan bahwa orang asing yang memiliki hak milik dari pewarisan tanpa wasiat, perkawinan campuran, dan peralihan kewarganegaraan, dalam jangka waktu satu tahun orang asing tersebut harus mengalihkan hak atas tanahnya dan apabila tidak dilakukan maka akan berakibat hukum tanah hak miliknya kembali menjadi tanah negara.

Kasus yang menjadi topik penelitian yaitu di Kabupaten Pati terdapat seorang yang awalnya adalah Warga Negara Indonesia dan memiliki tanah hak milik, kemudian beralih kewarganegaraan selama lebih dari sepuluh tahun dan tidak melepaskan atau mengalihkan hak miliknya sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Ayat (3) UUPA. Hal ini merupakan pelanggaran hukum terhadap ketentuan Pasal 21 Ayat (3) UUPA. Suatu pelanggaran hukum sudah sepatutnya ditegakkan penegakan hukumnya. Pada penelitian sebelumnya, diteliti mengenai bagaimana hak kepemilikan atas tanah hak milik di Indonesia oleh orang asing yang hasilnya adalah bahwa orang asing tidak memiliki hak untuk dapat menguasai hak atas tanah di Indonesia, terlebih hak milik. Larangan kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing ini sudah jelas diatur di dalam UUPA dan harusnya ditegakkan. Penelitian ini perlu dilakukan untuk menelaah dan mengatasi penyimpangan-penyimpangan yang masih terjadi pada orang asing yang menguasai tanah hak milik di Indonesia.

Asas penguasaan negara dalam hukum pertanahan di Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa penguasaan atas bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi tertinggi.² Asas nasionalitas dalam hukum tanah di Indonesia merupakan prinsip yang mengatur mengenai siapa yang akan memiliki, mengelola, dan memanfaatkan tanah di Indonesia, prinsip ini memberikan prioritas pada Warga Negara Indonesia atas kepemilikan tanah dan memberikan batasan kepada orang asing.³ Asas fungsi sosial tanah yang bermakna bahwa penggunaan atau pemanfaatan hak atas tanah harus sesuai peruntukannya, tidak semata-mata mengedepankan kepentingan individu akan tetapi mengedepankan kepentingan masyarakat dan negara, dan tentunya dilarang untuk menggunakan hak atas tanah yang menimbulkan kerugian terhadap masyarakat dan negara.⁴

Hak milik atas tanah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau UUPA pada Pasal 20 ayat (1) bahwa hak milik adalah hak yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Muatan definisi hak milik tersebut sebenarnya bukan hanya definisi hak milik, akan tetapi itu adalah sifat-sifat esensial yang dimiliki hak milik dan menjadi pembeda dengan

¹ Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Penerbit Kencana, 2015), 7.

² M. Khaidir Kahfi Natsir, dkk, *Hukum Pertanahan: Teori, Regulasi dan Praktik di Indonesia* (Padang: Penerbit CV Gita Lentera, 2025), 9.

³ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi* (Bandung: Penerbit Alumni, 1999), 47.

⁴ M. Khaidir Kahfi Natsir, dkk, *op.cit.*, 10

jenis hak atas tanah lainnya.⁵ Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Turun temurun disini berarti hak milik tidak berhenti kepada siapa yang memiliki, akan tetapi diturunkan kepada ahli warisnya ketika pemilik meninggal.⁶ Terkuat disini artinya bahwa jangka waktu yang dimiliki hak milik itu tidak terbatas, berbeda dengan hak guna usaha atau hak guna bangunan dan hak-hak lain yang memiliki jangka waktu tertentu.⁷ Terpenuh artinya hak milik memberikan kebebasan dan kewenangan penuh kepada pemiliknya, jika dibandingkan hak atas tanah lainnya yang kebebasan dan kewenangannya diatur dan dibatasi.⁸ Subjek hak milik diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki tanah dengan status hak milik dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah yang dapat memiliki tanah dengan status hak milik dengan syarat-syarat tertentu saat ditetapkan. Subjek hak milik juga diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa terdapat pengakuan dan perlindungan dari pemerintah terhadap badan-badan keagamaan dan sosial yang memiliki tanah hak milik, sepanjang dipergunakan untuk kepentingan keagamaan dan kepentingan sosial.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, orang asing adalah seseorang yang bukan Warga Negara Indonesia. Kepemilikan tanah oleh orang asing di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 42 dan Pasal 45. Pasal 42 menyatakan bahwa orang asing di Indonesia dapat mempunyai hak pakai dan Pasal 45 menyatakan bahwa orang asing dapat memegang hak sewa yaitu hak sewa bangunan, dengan catatan orang asing tersebut berkedudukan di Indonesia.⁹ Selama berkedudukan di Indonesia, orang asing memiliki hak dan kewajiban terbatas, terlebih pada hak-hak yang diterima, tidak seluas hak dan kewajiban Warga Negara Indonesia.¹⁰ Seseorang yang telah mengalami peralihan kewarganegaraan, maka hilangnya status sebagai Warga Negara Indonesia berdasarkan Pasal 23 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, ditetapkan atau dinyatakan langsung oleh Presiden Republik Indonesia. Hal ini berarti bahwa proses peralihan kewarganegaraan diatur secara administratif melalui undang-undang dan keputusan presiden.¹¹ Ketika seseorang telah beralih kewarganegaraan maka telah kehilangan pengakuan dan hak kewajibannya sebagai seorang Warga Negara Indonesia.¹²

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional, pada Pasal 1 dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga non pemerintah yang menyelenggarakan tugas di bidang

⁵ Sri Hajati, Sri Winarsi, Agus Sekarmadji, Oemar Mochthar, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan* (Surabaya: Pusat Penerbitan dan Percetakan Universitas Airlangga (AUP), 2018), 68.

⁶ *Loc.cit.*

⁷ *Loc.cit.*

⁸ *Loc.cit.*

⁹ FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing* (Yogyakarta: STPN Press, 2015), 5.

¹⁰ Jazim Hamidi, Charles Cristian., *op.cit.*, 49.

¹¹ Muthowif, Febhy Dwi Rachmanda, Hardiono, *Pendidikan Kewarganegaraan Dalam Mewujudkan Demokrasi dan Partisipasi Di Indonesia* (Indramayu: PT. Adab Indonesia, 2025), 39.

¹² Yosephus Sudiantara, *Kewargaan Negara Indonesia* (Semarang, Penerbit Universitas Katolik Soegijapranata, 2019), 35

pertanahan, dipimpin oleh kepala dan di bawah serta bertanggung jawab kepada presiden. Berdasarkan ketentuan Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 3 dan 4, tugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Fungsi pengawasan dan penegakan hukum oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) di bidang pertanahan terhadap segala jenis pelanggaran yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.¹³ Pengawasan dan penegakan hukum meliputi penguasaan tanah yang melebihi batas, pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukannya, dan tindakan spekulatif yang dilakukan oleh korporasi.¹⁴ Pelanggaran hukum terkait pertanahan di Indonesia yang diawasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) menimbulkan sanksi berupa sanksi administratif, sanksi pembatalan hak atas tanah, gugatan perdata hingga gugatan pidana yang merupakan rangkaian proses pengawasan dan penegakan hukum.¹⁵

Rumusan masalah yang akan dibahas pada penelitian ini adalah bagaimana penegakan hukum terhadap peralihan kewarganegaraan dalam kepemilikan tanah hak milik sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Ayat (3) UUPA dan bagaimana peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dalam penegakan hukum terhadap peralihan kewarganegaraan dalam kepemilikan tanah hak milik yang terjadi di Kabupaten Pati.

II. METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris atau penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris merupakan suatu metode penelitian di bidang hukum yang berupaya untuk melihat hukum dalam arti nyata atau dapat dilihat dan dapat ditelaah terkait bagaimana hukum bekerja di dalam masyarakat.¹⁶ Pendekatan penelitian hukum empiris atau yuridis empiris merupakan penelitian di luar selain meneliti terkait peraturan perundang-undangan juga berusaha memberikan penjelasan atau memaparkan tentang proses penegakan hukum yang ada di dalam masyarakat.¹⁷ Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah spesifikasi penelitian deskriptif. Spesifikasi penelitian deskriptif merupakan penelitian yang berupaya memberikan gambaran atau penjelasan terkait suatu fenomena tertentu, seperti suatu kondisi yang sedang terjadi atau akibat-akibat yang ditimbulkan dari suatu hubungan.¹⁸ Alasan yang mendasari pemilihan spesifikasi penelitian deskriptif adalah tujuan dari penulisan ini yaitu terbatas pada menjelaskan bagaimana penegakan hukum terhadap peralihan

¹³ Maisa, *Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja* (Jawa Tengah: Penerbit CV Eureka Media Aksara, 2025), 43.

¹⁴ *Loc.cit.*

¹⁵ *Loc.cit.*

¹⁶ Jonaedi Efendi & Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Jakarta: Penerbit Kencana, 2016), 150.

¹⁷ Wiwik Sri Widiarty, *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Yogyakarta: Publika Global Media, 2024), 37.

¹⁸ I Made Indra P., Ika Cahyaningrum, *Cara Mudah Memahami Metodologi Penelitian* (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2019), 11.

kewarganegaraan dalam kepemilikan tanah hak milik di Indonesia dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait hukum tanah di Indonesia yaitu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria khususnya pada Pasal 21 ayat (3).

Jenis dan sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian yuridis empiris pada penelitian ini yaitu data primer yang diperoleh dengan studi lapangan langsung berupa wawancara bersama narasumber yang memberikan informasi, pemahaman, dan pengetahuan kaitannya dengan objek penelitian secara langsung. Para pihak atau narasumber adalah sebagai Prof. FX Sumarja, S.H., M.Hum., Selamat Riyadi, S.H. (Koordinator Substansi Peralihan Hak dan PPAT Kantor Pertanahan Kabupaten Pati), Suningsih, selaku keluarga dari orang asing yang bersangkutan, dan Bayan Sutiyoso, selaku petugas pajak desa. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan hukum yang diklasifikasikan menjadi dua jenis yaitu bahan hukum primer merupakan substansi hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dan relevan dengan pembahasan pada penelitian. Bahan hukum sekunder merupakan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini merupakan landasan teoritis berupa pendapat atau pandangan atau tulisan para ahli dan informasi-informasi lain yang bersumber dari buku, jurnal, artikel, website, dan lain sebagainya. Metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti pada penelitian non-doktrinal atau yuridis empiris ini adalah wawancara dan studi pustaka. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode kualitatif dalam metode analisis data dan pendekatan penelitian berupa pendekatan penelitian deskriptif. Analisis yang dilakukan peneliti berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh dari studi dokumen dan dokumentasi diuraikan dalam bentuk keterangan dan penjelasan secara induktif.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penegakan Hukum Terhadap Peralihan Kewarganegaraan Dalam Kepemilikan Tanah Hak Milik Sebagaimana Diatur Dalam Pasal 21 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

1. Gambaran Kasus Peralihan Kewarganegaraan Dalam kepemilikan Tanah Hak Milik di Kabupaten Pati

Pada Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria telah mengatur secara jelas bahwa yang dapat memiliki tanah hak milik hanyalah seseorang yang berstatus sebagai Warga Negara Indonesia dan berarti bahwa selain Warga Negara Indonesia atau orang asing dilarang untuk memiliki tanah hak milik. Larangan kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing di Indonesia telah diatur secara tegas dalam Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria, terkhusus pada Pasal 21 ayat (3) yaitu setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa orang asing yang memiliki tanah hak milik karena pewarisan, percampuran harta perkawinan, dan Warga Negara Indonesia yang sudah kehilangan kewarganegaraannya, maka dalam jangka waktu satu tahun harus melepaskan tanah hak miliknya, apabila tidak dilaksanakan maka hak atas tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Seorang Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di Kabupaten Pati, lahir dan besar di Indonesia. Ketika usianya beranjak 30 tahunan, ia mendapat warisan berupa tanah hak milik dari orang tua kandungnya. Setelah beberapa tahun menerima tanah tersebut, ia beralih kewarganegaraan dengan pindah ke luar negeri untuk menikah dan mengikuti suaminya yang merupakan orang asing. Terhitung sudah lebih dari sepuluh tahun seseorang tersebut beralih kewarganegaraan menjadi orang asing dan masih tetap memiliki tanah warisannya dengan status hak milik. Sebidang tanah yang dimilikinya pada awalnya keseluruhan merupakan tanah kosong yang tidak didirikan bangunan di atasnya. Semenjak ia berpindah ke luar negeri, tanah tersebut dipasrahkan untuk dirawat oleh adiknya yang bertempat tinggal persis di sebelah tanah tersebut. Sebidang tanah milik orang asing (karena peralihan kewarganegaraan) itu selama ini ditanami dengan pohon singkong dan pohon pisang pada bagian belakang, yang panen sekitar lima bulan sekali serta ditanami dengan pohon sengon dan pohon jati pada bagian depan, yang biasa panen tiga sampai lima tahun sekali, yang mana hasil keuntungan panen biasanya dibagi dua dengan Suningsih, selaku adik dari orang asing tersebut dan pengelola tanahnya.¹⁹ Sampai hari ini, sebidang tanahnya masih dipelihara dan dimanfaatkan dengan baik oleh adiknya, yaitu Suningsih yang merupakan keluarga dari orang asing tersebut. Orang asing tersebut ketentuan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria karena pemegang haknya sudah tidak memenuhi sebagai subjek hak milik dan sudah melewati batas waktu yang ditentukan yaitu satu tahun, sementara pelanggaran sudah berlangsung lebih dari sepuluh tahun. Selama lebih dari sepuluh tahun tidak ada tindakan melepaskan tanah hak miliknya untuk menjadi tanah negara atau menurunkan hak miliknya menjadi hak pakai.

2. Penegakan Hukum Terhadap Ketentuan Terkait Dengan Peralihan Kewarganegaraan Dalam Kepemilikan Tanah Hak Milik Sebagaimana Diatur Pada Pasal 21 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman memberikan gambaran bagaimana hukum beroperasi atau ditegakkan di dalam masyarakat dan merupakan suatu sistem atau sebuah organisme yang kompleks serta saling berinteraksi antara substansi, struktur, dan kultur atau budaya hukum.²⁰ Substansi hukum adalah isi dari hukum itu sendiri yang bertujuan untuk menciptakan keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum yang diterapkan untuk masyarakat.²¹ Struktur hukum merupakan pranata yang menopang hukum itu sendiri, yang meliputi perangkat hukum, lembaga hukum, proses hukum, dan kinerja hukum.²² Kultur atau budaya hukum merupakan elemen yang dapat mempengaruhi substansi dan struktur hukum terkait dengan apakah budaya dalam masyarakat dapat menerima dan mengilhami yang selaras dengan substansi dan struktur hukum atau tidak, hal ini tentunya akan sangat

¹⁹ Suningsih. *Wawancara*, keluarga orang asing yang bersangkutan. Pati: 2, Januari 2026.

²⁰ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terj. M. Khozim, 8th ed. (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2019), 17.

²¹ Lutfil Ansori, "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif," *Jurnal Yuridis* 4, no.2 (Desember, 2017): 153. <https://doi.org/10.35586/v4i2.244>

²² Lutfil Ansori, "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif," *Jurnal Yuridis* 4, no.2 (Desember, 2017): 153. <https://doi.org/10.35586/v4i2.244>

berpengaruh dengan penegakan atau sistem hukum yang ada di dalam masyarakat itu sendiri.²³

Berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman tersebut, pada ketentuan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria hanya memiliki substansi hukum yaitu isi pasal yang menyatakan bahwa orang asing yang setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria kehilangan kewarganegaraannya, maka dalam waktu satu tahun harus melepaskan hak miliknya dan apabila melewati batas waktu tidak dilepaskan haknya maka tanahnya menjadi tanah negara. Substansi hukum tersebut jelas dan mudah dimengerti maknanya. Struktur hukum untuk menegakkan hukum apabila terjadi pelanggaran kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing diberikan kepada Badan Pertanahan Nasional selaku lembaga yang melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pertanahan di Indonesia, akan tetapi struktur di lembaga tersebut belum ada bagian atau sub bagian yang secara khusus diberikan kewenangan untuk menegakkan hukum kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing.²⁴ Kultur atau budaya hukum yang menyertai pelaksanaan penegakan hukum di dalam kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing, belum ditemukan karena sejauh ini belum ada penegakan hukum yang secara jelas dilaksanakan.²⁵ Pada kenyataannya memang belum dilaksanakan penegakan hukum, akan tetapi di dalam masyarakat setempat menganggap kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing yang memang semula asli sebagai Warga Negara Indonesia, dipandang sebagai hal yang normal dan itu memang hak yang diperolehnya dari orang tuanya, sehingga atas pelanggaran hukum kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing pada penelitian ini masyarakat sekitar tidak ada yang melaporkan. Kultur atau budaya tersebut yang memperkuat belum adanya penegakan hukum dan penegakan hukumnya menjadi terhambat atau belum dapat ditegakkan sebagaimana amanat Undang-Undang Pokok Agraria yang melarang kepemilikan tanah hak milik bagi orang asing.

Pada hukum administrasi negara, terdapat tiga komponen yang harus dipenuhi atau suatu keputusan tata usaha negara untuk dapat dilakukan pelaksanaannya yaitu merupakan ruang lingkup legalitas, tiga komponen tersebut adalah substansi, kewenangan, dan prosedur.²⁶ Substansi dalam hal ini adalah peraturan hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan, kewenangan adalah siapa lembaga atau perorangan yang ditunjuk untuk melaksanakan penegakan hukum terhadap substansi hukum yang ada, dan prosedur adalah langkah atau tahapan yang dapat dilalui oleh yang diberi kewenangan untuk melaksanakan penegakan hukum sebagaimana isi dari substansi atau aturan yang ada.²⁷

²³ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Terj. M. Khozim, *op.cit.*, 18.

²⁴ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

²⁵ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

²⁶ Sri Nurhari Susanto, "Komponen, Konsep dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara" *Administrative Law and Governance Journal* 4 no. 1 (Maret, 2021), 148. <https://doi.org/10.14710/alj.v4i1.144%20-%20157>

²⁷ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

Berdasarkan tiga komponen menurut hukum administrasi negara terkait hukum dapat dilaksanakan penegakannya apabila terdapat substansi, kewenangan, dan prosedur. Pada Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa orang asing yang setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria kehilangan kewarganegaraannya, maka dalam waktu satu tahun harus melepaskan hak miliknya dan apabila melewati batas waktu tidak dilepaskan haknya maka tanahnya menjadi tanah negara. Kewenangan secara spesifik di bagian atau di bidang mana Badan Pertanahan Nasional diberikan kewenangan untuk menegakkan hukum dan prosedur atau langkah-langkah yang dilaksanakan untuk melaksanakan penegakan hukum, sampai hari ini belum ada dan belum diatur secara rigid.²⁸

Pada kasus kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing di Kabupaten Pati sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, terkait dengan kewajiban pemegang hak atas tanah salah satunya adalah melaksanakan pembayaran pajak, pajak yang ditarik disini adalah Pajak Bumi Bangunan (PBB).²⁹ Pajak Bumi Bangunan (PBB) di desa tempat dimana tanah hak milik orang asing, ditagih langsung oleh perangkat desa atau petugas pajak desa yang nantinya akan disetorkan ke pemerintah daerah setempat. Berdasarkan hasil wawancara dengan petugas pajak desa, diperoleh informasi bahwa Pajak Bumi Bangunan (PBB) atas tanah hak milik yang dipegang oleh orang asing itu setiap tahunnya dibayarkan oleh adiknya yaitu Suningsih dan di surat tagihan pajak tersebut tertulis nama dari orang asing yang bersangkutan.³⁰ Berdasarkan pernyataan Suningsih juga mengatakan bahwa pajak yang ditagih pihak desa setiap tahun dibayar olehnya bersamaan dengan pembayaran pajak miliknya.³¹ Indikasi kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing bukan suatu hal yang harus ditelaah lebih mendalam karena petugas pajak desa akan terus menagih pajak setiap tahunnya selama yang bersangkutan masih memiliki tanah di desa tersebut dan sertifikat hak atas tanahnya masih nama yang bersangkutan, serta setiap penarikan pajak tidak pernah mempertanyakan kartu keluarga atau kartu tanda penduduk yang bersangkutan.³² Surat tagihan pajak hanya akan berubah ketentuannya ketika hak atas tanahnya dialihkan kepada pihak lain dan apabila terdapat kenaikan atau penurunan nominal pajak.³³

Pada Pasal 21 ayat (3) disebutkan dengan jelas bahwa ketika pemegang hak milik sudah tidak memenuhi subjek sebagai pemegang hak milik yaitu salah menjadi orang asing karena peralihan kewarganegaraan, maka dalam jangka waktu satu tahun semenjak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria harus melepaskan hak atas tanahnya. Namun demikian, selain melepaskan hak atas tanahnya bisa juga dilakukan penurunan hak milik menjadi hak pakai. Pelepasan hak milik atau

²⁸ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

²⁹ Magdalena Silawati Samosir, Walter Obon, Yulita Barek Narek, "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kepatuhan Wajib Pajak Membayar Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkantoran (PBB P2) Di Desa Blatatatin Kecamatan Kangae" *Projeman UNIPA* 10 no. 1 (Januari, 2023), 18-32. <https://doi.org/10.59603/projemen.v10i1.32>

³⁰ Bayan Sutiyoso. *Wawancara*, Petugas Pajak Desa. Pati: 7, Januari 2026.

³¹ Suningsih. *Wawancara*, keluarga orang asing yang bersangkutan. Pati: 2, Januari 2026.

³² Bayan Sutiyoso. *Wawancara*, Petugas Pajak Desa. Pati: 7, Januari 2026.

³³ Bayan Sutiyoso. *Wawancara*, Petugas Pajak Desa. Pati: 7, Januari 2026.

penurunan hak milik menjadi hak pakai selama lebih dari sepuluh tahun ini tidak dilakukan oleh orang asing yang bersangkutan. Pelanggaran hukum secara nyata terjadi, tetapi tidak ada sanksi atau penegakan hukum yang diterima atas pelanggaran tersebut. Didukung dengan prosedur penarikan pajak desa yang tidak memperdulikan status pemegang hak milik apakah masih Warga Negara Indonesia atau orang asing, semakin menjadi celah untuk pelanggaran hukum terhadap Pasal 21 ayat (3). Petugas pajak desa hanya berkepentingan untuk menarik pajak dan tidak menghiraukan status kependudukan setiap wajib pajak, sehingga tidak menyadari adanya pelanggaran hukum terhadap ketentuan kepemilikan tanah hak milik. Petugas pajak desa dalam hal ini dapat disimpulkan berperan aktif dalam melaporkan kasus pelanggaran hukum kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing. Selama lebih dari sepuluh tahun penguasaan tanah hak milik oleh orang asing tersebut juga tertutupi dengan rapi karena tanahnya dimanfaatkan, dipelihara, dan diperuntukkan dengan baik sebagaimana mestinya oleh adiknya yang merupakan Warga Negara Indonesia dan membayarkan Pajak Bumi Bangunan (PBB) atas tanah milik orang asing tersebut.

B. Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati Dalam Penegakan Hukum Peralihan Kewarganegaraan Terhadap Kepemilikan Tanah Hak Milik di Kabupaten Pati

Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu lembaga pemerintahan tentunya memiliki tugas dan fungsi untuk mencapai tujuan dibentuknya lembaga Badan Pertanahan Nasional itu sendiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional, tugas Badan Pertanahan Nasional adalah menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Pada Pasal 4 disebutkan mengenai fungsi yang diselenggarakan Badan Pertanahan yaitu meliputi penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan, perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan, pendaftaran tanah, retribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah yang sesuai dengan rencana tata ruang, perbatasan tanah, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban penguasaan kepemilikan tanah, pencegahan sengketa dan penanganan perkara pertanahan, dan pengawasan pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Kasus yang menjadi fokus penelitian terjadi di Kabupaten Pati, sehingga merupakan kewenangan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Pati untuk melaksanakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam mengawasi dan menegakkan hukum atas pelanggaran terhadap Pasal 21 ayat (3) yaitu kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan. Kantor Pertanahan Kabupaten Pati merupakan Kantor Pertanahan di tingkat Kabupaten Pati, yang beralamat di Jalan Raya Pati-Kudus Kilometer 3.5, Desa Sukorejo, Kecamatan Margorejo, Kabupaten Pati. Pada saat terindikasi pelanggaran kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing, masyarakat yang mengetahui pelanggaran tersebut dapat melaporkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dan nantinya laporan tersebut akan ditindaklanjuti oleh Kantor Pertanahan Kabupaten

Pati sesuai arahan dan prosedur yang ada.³⁴ Pada kenyataannya Kantor Pertanahan Kabupaten Pati sebagaimana sama dengan Badan Pertanahan Nasional, belum ada bagian atau sub bagian yang secara khusus diberikan tugas untuk menangani kasus kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing sebagaimana Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, umumnya kasus demikian apabila terjadi akan diserahkan kepada Koordinator Sub Bagian Peralihan Hak dan PPAT di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, serta belum terdapat prosedur yang jelas mengatur mengenai proses penegakan hukumnya.³⁵ Melihat pada kasus pada penelitian ini, maka Badan Pertanahan Nasional tidak bisa menegakkan hukum karena belum ada kewenangan khusus dan prosedur yang jelas.³⁶

Kasus kepemilikan tanah oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan belum pernah terjamah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pati karena belum pernah ada laporan dari masyarakat, meskipun kasus demikian memang benar adanya terjadi di Kabupaten Pati.³⁷ Kantor Pertanahan Kabupaten Pati akan melakukan mekanisme penegakan hukum apabila ada laporan dari masyarakat atau diterbitkan surat tugas berdasarkan mekanisme yang jelas dan berisi perintah dari Pimpinan Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, selain itu meskipun diketahui terdapat kasus demikian, maka tidak dapat untuk memproses penegakan hukumnya.³⁸ Peraturan yang ada terkait larangan kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria memiliki potensi untuk dibentuk prosedur pelaksanaan penegakan hukumnya dan membentuk atau menunjuk lembaga yang secara khusus di Badan Pertanahan Nasional untuk diberikan kewenangan melaksanakan penegakan hukum sesuai prosedur.³⁹ Namun potensi tersebut tidak dipergunakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang memiliki kewenangan menyelenggarakan tugas di bidang pertanahan di Indonesia yang salah satu tugas fungsinya adalah menyusun atau membentuk peraturan mengenai hukum pertanahan di Indonesia, dengan alasan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk merumuskan dan membentuk peraturan mengenai penegakan hukum kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing sebagaimana Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, tidak akan setimpal dengan tanah-tanah hak milik yang nantinya akan menjadi tanah negara.⁴⁰ Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional lebih memilih menciptakan regulasi atau peraturan mengenai penertiban tanah

³⁴ Selamat Riyadi. *Wawancara*, Koordinator Sub Bagian Peralihan Hak dan PPAT di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati. Pati: 7, Januari 2026.

³⁵ Selamat Riyadi. *Wawancara*, Koordinator Sub Bagian Peralihan Hak dan PPAT di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati. Pati: 7, Januari 2026.

³⁶ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

³⁷ Selamat Riyadi. *Wawancara*, Koordinator Sub Bagian Peralihan Hak dan PPAT di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati. Pati: 7, Januari 2026.

³⁸ Selamat Riyadi. *Wawancara*, Koordinator Sub Bagian Peralihan Hak dan PPAT di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati. Pati: 7, Januari 2026.

³⁹ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

⁴⁰ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

terlantar yang meliputi tanah hak guna usaha, hak guna bangunan, dan juga hak milik yang mana biaya yang dikeluarkan untuk membentuk peraturan tersebut akan setimpal dengan luas tanah-tanah yang ditetapkan sebagai tanah terlantar.⁴¹ Penulis menyimpulkan bahwa dalam hal ini pemerintah melihat potensi pelaksanaan penegakan hukum terhadap pelanggaran Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi belum berkenan membentuk peraturan untuk menunjuk lembaga secara pasti dan menyusun prosedur pelaksanaan penegakan hukum dengan alasan biaya yang dikeluarkan tidak setimpal dengan manfaat yang akan diperoleh.

Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dalam kasus kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan dan sudah lebih dari sepuluh tahun tidak ada tindakan mengalihkan hak atas tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (3) belum dilaksanakan dan penegakan hukumnya belum efektif.⁴² Belum efektifnya penegakan hukum ini disebabkan karena belum ada kewenangan secara khusus dan mekanisme yang tertulis jelas, sehingga sebenarnya Kantor Pertanahan Kabupaten Pati merasa bingung jika harus melaksanakan penegakan hukum tetapi tidak jelas siapa yang ditunjuk untuk diberi kewenangan dan bagaimana mekanisme untuk menjalankan penegakan hukumnya.⁴³

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka analisa dan kesimpulan yang dapat diambil oleh penulis terkait peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dalam kasus kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan yang terjadi di Kabupaten Pati adalah belum berjalan dan belum dilaksanakan dengan efektif. Belum efektif disini disebabkan karena belum pernah ada laporan dari masyarakat dan belum terdapat bagian atau sub bagian yang secara khusus ditunjuk dan diberikan kewenangan untuk melaksanakan mekanisme penegakan hukum serta belum diatur juga mengenai mekanisme atau prosedur penegakan hukumnya. Hal ini tentunya menjadi celah yang sangat besar untuk melanggar ketentuan kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (3), mengingat substansi atau aturan sudah diatur dalam pasal tersebut.

IV. KESIMPULAN

Penegakan hukum terhadap peralihan kewarganegaraan dalam kepemilikan tanah hak milik sebagaimana diatur pada Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), studi kasus di Kabupaten Pati adalah belum efektif dan belum dapat ditegakkan hukumnya. Alasan yang menyebabkan penegakan hukum atas pelanggaran kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan tersebut belum efektif adalah karena yang ada hanya substansi atau peraturan yang mengatur mengenai pelanggaran hukum yaitu pada Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, sementara belum ada lembaga yang secara spesifik ditunjuk untuk diberi kewenangan melaksanakan penegakan hukum dan

⁴¹ FX. Sumarja. *Wawancara*, Dosen Agraria Fakultas Hukum, Universitas Lampung. Semarang: 17, Januari 2026.

⁴² Selamat Riyadi. *Wawancara*, Koordinator Sub Bagian Peralihan Hak dan PPAT di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati. Pati: 7, Januari 2026.

⁴³ Selamat Riyadi. *Wawancara*, Koordinator Sub Bagian Peralihan Hak dan PPAT di Kantor Pertanahan Kabupaten Pati. Pati: 7, Januari 2026.

belum ada prosedur atau mekanisme yang diatur untuk melaksanakan isi Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria.

Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati dalam rangka penegakan hukum peralihan kewarganegaraan terhadap kepemilikan tanah hak milik di Kabupaten Pati adalah belum berhasil. Alasan yang menyebabkan peran Kantor Pertanahan Kabupaten Pati belum berhasil dalam melaksanakan penegakan hukum terkait pelanggaran kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan adalah karena Kantor Pertanahan belum memiliki bagian atau sub bagian yang secara khusus ditunjuk untuk menangani perkara tersebut dan belum terdapat mekanisme atau prosedur untuk melaksanakan penegakan hukumnya. Ditambah dengan masyarakat sekitar terjadinya pelanggaran hukum kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing karena peralihan kewarganegaraan, tidak ada yang melaporkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Pati.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Efendi Jonaedi & Ibrahim Johnny. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2016.
- Hajadi Sri & Sekarmadji Agus. *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya: Pusat Penerbitan dan Percetakan Universitas Airlangga, 2011.
- Hamidi Jazim & Cristian Charles. *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*. Jakarta Timur: Penerbit Sinar Grafika, 2015.
- Indra P. I Made & Cahyaningrum Ika. *Cara Mudah Memahami Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2019.
- Kahfi Natsir, M. Khaidir, dkk. *Hukum Pertanahan: Teori, Regulasi dan Praktik di Indonesia*. Padang: Penerbit CV Gita Lentera, 2025.
- M. Friedman, Lawrence. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. 8th ed. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2019.
- Maisa. *Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja*. Jawa Tengah: Penerbit CV Eureka Media Aksara, 2025.
- Muthowif, Rachmanda Febhy Dwi, & Hardiono. *Pendidikan Kewarganegaraan Dalam Mewujudkan Demokrasi dan Partisipasi Di Indonesia*. Indramayu: PT. Adab Indonesia, 2025.
- Ruchiyat, Eddy. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Bandung: Penerbit Alumni, 1999.
- Santoso, Urip. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2015.
- Sri Widiarty, Wiwik. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Publika Global Media, 2024.
- Sudiantara, Yosephus. *Kewargaan Negara Indonesia*. Semarang, Penerbit Universitas Katolik Soegijapranata, 2019.



Sumarja, FX. *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing*. Yogyakarta: STPN Press, 2015.

B. Jurnal

Ansori, Lutfil. (2017) Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif. *Jurnal Yuridis* Vol 4. No. 2

Samosir Magdalena Silawati, Obon Walter, & Narek Yulita Barek, (2023) Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kepatuhan Wajib Pajak Membayar Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkantoran (PBB P2) Di Desa Blatatatin Kecamatan Kangae. *Projeman UNIPA* Vol 10 No. 1

Susanto, Sri Nurhari. (2021) Komponen, Konsep dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara. *Administrative Law and Governance Journal* Vol. 4 No. 1