



Kewarganegaraan Sebagai Syarat Kepemilikan Tanah: Telaah Filosofis dan Yuridis

Miftahul Jannah^{1*}, Nabila Putri Fauziyah²

^{1,2} Universitas Islam Negeri Raden Mas Said Surakarta, Indonesia

*Penulis Korespondensi: mj43667@gmail.com

Abstract. Land ownership in Indonesia has both philosophical and juridical dimensions closely linked to citizenship status. According to the Basic Agrarian Law (UUPA) of 1960, only Indonesian citizens are entitled to hold full ownership rights over land. This study aims to analyze the philosophical and juridical foundations of citizenship as a prerequisite for land ownership and its implications for social justice and national sovereignty. The research employs a normative legal method with statutory, conceptual, and philosophical approaches. Data are obtained through literature review of legislation, court decisions, and scholarly works, including Ahmad Muhammad Mustain Nasoha's views on citizenship in the agrarian law context. The results indicate that restrictions on foreign land ownership are not merely administrative policies but a philosophical manifestation of the idea that land is essential to state sovereignty and public welfare. Juridically, this regulation reinforces the principles of nationality and distributive justice within Indonesia's agrarian legal system. The study concludes that citizenship as a requirement for land ownership functions as a legal safeguard of the nation's right to the land and a means to achieve social justice.

Keywords: Agrarian Law; Citizenship; Land Ownership; National Sovereignty; Social Justice.

Abstrak. Kepemilikan tanah di Indonesia memiliki dimensi filosofis dan yuridis yang erat kaitannya dengan status kewarganegaraan. Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960, hanya warga negara Indonesia yang berhak memiliki tanah dengan status hak milik penuh. Penelitian ini bertujuan menganalisis dasar filosofis dan yuridis kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah serta implikasinya terhadap prinsip keadilan sosial dan kedaulatan bangsa. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan filosofis. Data diperoleh melalui telaah literatur terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta karya akademik terkait, termasuk pemikiran Ahmad Muhammad Mustain Nasoha tentang kewarganegaraan dalam konteks hukum agraria. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembatasan kepemilikan tanah bagi warga negara asing bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan manifestasi dari pandangan filosofis bahwa tanah adalah unsur vital kedaulatan negara dan kesejahteraan rakyat. Secara yuridis, pengaturan tersebut menegaskan prinsip nasionalitas dan keadilan distributif dalam sistem hukum agraria Indonesia. Kesimpulannya, kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah merupakan bentuk perlindungan terhadap hak bangsa atas bumi Indonesia sekaligus instrumen hukum untuk mencapai keadilan sosial.

Kata kunci: Hukum Agraria; Keadilan Sosial; Kedaulatan Negara; Kepemilikan Tanah; Kewarganegaraan.

1. LATAR BELAKANG

Tanah memiliki kedudukan yang sangat fundamental dalam sistem hukum Indonesia karena berhubungan langsung dengan hak hidup, identitas, dan kedaulatan bangsa. Dari perspektif filosofis, tanah tidak dipahami semata sebagai objek ekonomi, melainkan sebagai simbol eksistensi manusia dan negara. Konstitusi Indonesia melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prinsip dasar konstitusional tersebut menjadi pijakan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang berhak memiliki hak milik atas tanah. Ketentuan ini menunjukkan bahwa status

kewarganegaraan merupakan unsur esensial dalam pembentukan hubungan hukum antara manusia dan tanah (Nasoha, 2021).

Urgensi kajian mengenai kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah semakin meningkat seiring perkembangan globalisasi dan meningkatnya investasi asing di Indonesia. Berbagai penelitian (Yuliana, 2022; Prasetyo, 2021) menunjukkan adanya perdebatan mengenai sejauh mana warga negara asing dapat menguasai atau memanfaatkan tanah di Indonesia. Pihak yang mengutamakan liberalisasi ekonomi cenderung menilai pembatasan hak milik bagi WNA sebagai hambatan investasi. Namun, dari perspektif filosofis, pembatasan tersebut justru berfungsi sebagai bentuk perlindungan terhadap keadilan sosial serta kedaulatan negara atas sumber daya agraria. Di sisi lain, kerangka hukum positif sering kali terlalu menekankan kepastian hukum sehingga mengabaikan dimensi filosofis mengenai tanah sebagai identitas dan ruang hidup bangsa (Sutrisno, 2020).

Dalam sistem hukum agraria Indonesia, asas nasionalitas merupakan prinsip utama yang membatasi kepemilikan tanah hanya kepada warga negara Indonesia. Prinsip ini tercermin dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menegaskan bahwa hak milik hanya dapat dimiliki oleh WNI, sedangkan warga negara asing hanya dapat diberikan hak pakai dalam jangka waktu tertentu (Yanto & Nasarudin, 2021). Asas nasionalitas tidak sekadar dipahami sebagai ketentuan yuridis, melainkan juga sebagai landasan filosofis yang menegaskan bahwa tanah merupakan sumber kehidupan, ruang budaya, serta identitas bangsa yang tidak dapat dipisahkan dari warga negaranya sendiri (Nasoha, 2024; Lubis & Siregar, 2025). Dengan demikian, kewarganegaraan memiliki fungsi sebagai dasar legitimasi moral dan yuridis dalam relasi antara manusia dan tanah di Indonesia.

Lebih jauh, pembedaan hak antara warga negara dan non-warga negara dalam kepemilikan tanah mencerminkan gagasan keadilan distributif sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles, yang kemudian dikontekstualisasikan dalam hukum agraria nasional (Bakker, 2018). Keadilan distributif tidak hanya berkaitan dengan pembagian sumber daya secara merata, tetapi juga memastikan bahwa penguasaan tanah tidak memunculkan ketimpangan struktural maupun kolonisasi ekonomi oleh pihak asing (Earlene & Djaja, 2023). Dengan demikian, pembatasan hak milik bagi WNA dapat dipahami sebagai mekanisme hukum untuk mempertahankan keseimbangan sosial serta menjaga agar tanah tetap menjadi instrumen peningkatan kesejahteraan rakyat, bukan sarana akumulasi modal oleh pemodal global. Oleh sebab itu, kajian mengenai relevansi asas nasionalitas menjadi penting, terutama dalam menghadapi liberalisasi ekonomi global dan arus investasi asing yang semakin intensif (Berenschot, 2023).

Dari sudut pandang filosofis, kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah juga memuat dimensi etika dan eksistensial. Tanah dipandang sebagai perpanjangan eksistensi manusia yang melekat dengan identitas sosial, sejarah, dan spiritualitas bangsa (Winarno et al., 2021). Oleh karena itu, pembatasan kepemilikan tanah berdasarkan kewarganegaraan tidak dapat dipahami sebagai bentuk diskriminasi, melainkan sebagai langkah afirmatif untuk menjaga keberlanjutan kehidupan kolektif bangsa Indonesia. Pandangan ini diperkuat oleh sejumlah kajian kontemporer yang menekankan bahwa tanah mengandung dimensi moral, sosial, dan politik yang menjadikannya berbeda dari objek ekonomi biasa (Mustain Nasoha et al., 2025). Dengan demikian, keberadaan asas nasionalitas merupakan upaya menjaga keseimbangan antara kedaulatan negara, keadilan sosial, dan keberlanjutan pemanfaatan sumber daya agraria.

Di sisi lain, dinamika perkembangan hukum agraria Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perubahan sosial, ekonomi, dan politik global yang menuntut adanya harmonisasi antara prinsip nasionalitas dan kebutuhan pembangunan nasional. Pemerintah menghadapi tantangan dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif tanpa mengorbankan prinsip dasar penguasaan negara atas tanah. Dalam konteks ini, regulasi mengenai hak pakai bagi warga negara asing menjadi instrumen kompromi yang mengakomodasi kebutuhan investasi sekaligus mempertahankan batas kepemilikan demi menjaga kedaulatan sumber daya agraria. Meski demikian, pengaturan tersebut tetap menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas pengawasan dan potensi penyalahgunaan, terutama ketika terjadi praktik-praktik penyelundupan hukum melalui perjanjian nominee atau kepemilikan tidak langsung yang dapat mengancam integritas asas nasionalitas.

Di samping itu, perkembangan wacana global mengenai hak atas tanah juga semakin menekankan pentingnya keberlanjutan ekologis sebagai elemen integral dari keadilan agraria. Tanah tidak hanya berkaitan dengan aspek kepemilikan, tetapi juga mencakup kewajiban moral untuk menjaga keberlanjutan ekosistem bagi generasi mendatang. Dalam konteks Indonesia, prinsip kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah juga dapat dipandang sebagai bagian dari upaya negara untuk memastikan bahwa pengelolaan tanah berpihak pada kepentingan jangka panjang bangsa, tidak semata-mata pada aktivitas ekonomi jangka pendek. Dengan demikian, konsep kedaulatan tanah tidak hanya mencakup dimensi legal, tetapi juga dimensi ekologis yang memperkuat legitimasi pengaturan agraria berbasis nasionalitas di tengah tantangan globalisasi dan perubahan iklim.

Kepentingan studi ini terletak pada kebutuhan untuk memperdalam pemahaman mengenai relevansi asas nasionalitas dalam pengaturan kepemilikan tanah di tengah dinamika

global yang semakin kompleks. Meskipun ketentuan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia telah lama diatur dalam UUPA, peningkatan investasi asing dan penetrasi kapital global menjadikan isu ini kembali krusial untuk dikaji secara filosofis dan yuridis. Studi ini penting untuk menunjukkan bahwa pembatasan hak milik bagi warga negara asing bukan sekadar norma hukum administratif, melainkan bagian dari upaya mempertahankan kedaulatan negara, melindungi identitas bangsa, serta menjamin keadilan distribusi sumber daya agraria. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi teoretis bagi penguatan landasan filosofis hukum agraria Indonesia agar tetap konsisten dengan nilai-nilai konstitusional yang berpihak kepada rakyat.

Selain itu, penelitian ini memiliki signifikansi praktis bagi pengembangan kebijakan agraria yang responsif terhadap kebutuhan pembangunan berkelanjutan tanpa mengabaikan prinsip nasionalitas. Dengan semakin kuatnya tekanan global terhadap liberalisasi ekonomi, negara memerlukan argumentasi ilmiah yang kokoh untuk mempertahankan kerangka regulasi yang menjamin keberlanjutan sosial, ekologis, dan ekonomi. Melalui pendekatan normatif yang menelaah aspek filosofis, konseptual, dan peraturan perundang-undangan, studi ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang mampu menjembatani kepentingan investasi dan perlindungan terhadap kedaulatan sumber daya agraria. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi rujukan akademik bagi pemerintah, pembuat kebijakan, dan akademisi dalam merumuskan kebijakan agraria yang tidak hanya efektif secara hukum, tetapi juga mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan nasional dan tuntutan globalisasi.

2. KAJIAN TEORITIS

Kajian tentang kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah tidak dapat dilepaskan dari dua kerangka teori besar: teori kedaulatan negara atas tanah dan teori keadilan sosial dalam hukum agraria. Menurut teori kedaulatan negara yang dikembangkan oleh Jean Bodin dan diteruskan dalam pemikiran hukum agraria Indonesia, tanah merupakan manifestasi kekuasaan tertinggi negara atas sumber daya alam (Rahardjo, 2019). Sementara teori keadilan sosial yang dirujuk dari pemikiran John Rawls menempatkan distribusi sumber daya sebagai wujud perlindungan terhadap hak-hak warga negara (Rawls, 1971). Dalam konteks Indonesia, kedua teori ini berpadu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi dasar filosofi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sejumlah penelitian terdahulu menyoroti hubungan antara kewarganegaraan dan hak atas tanah dengan beragam pendekatan. Yuliana (2022) menemukan bahwa pembatasan kepemilikan tanah bagi warga negara asing berfungsi melindungi kedaulatan agraria, namun implementasinya masih menghadapi tekanan liberalisasi ekonomi global. Hasil serupa

dikemukakan oleh Prasetyo (2021) yang menilai bahwa aspek yuridis sering kali kalah kuat dibandingkan dorongan investasi, sehingga diperlukan harmonisasi antara hukum nasional dan kepentingan pembangunan ekonomi.

Penelitian internasional juga menunjukkan kecenderungan serupa. Menurut Lai et al. (2018) dalam konteks Tiongkok, pembatasan kepemilikan tanah bagi warga asing menjadi instrumen politik untuk menjaga stabilitas sosial. Di sisi lain, penelitian Ngowi (2020) di Tanzania menemukan bahwa pemberian hak milik kepada non-warga negara justru meningkatkan konflik sosial akibat ketimpangan distribusi lahan. Dari dua konteks tersebut terlihat bahwa isu kewarganegaraan dalam kepemilikan tanah bersifat universal, meski memiliki corak hukum yang berbeda di tiap negara.

Dalam konteks filsafat hukum, Mustain Nasoha (2021) menegaskan bahwa kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah tidak hanya bersifat legal-formal, tetapi juga mencerminkan nilai moral bangsa Indonesia yang menempatkan tanah sebagai bagian dari identitas kolektif. Ia menolak pandangan positivistik semata yang memisahkan hukum dari nilai-nilai sosial. Pandangan ini didukung oleh Sutrisno (2020) yang menyebut prinsip nasionalitas dalam hukum agraria sebagai instrumen “keadilan distributif” yang berfungsi menyeimbangkan kepemilikan antarwarga negara.

Namun, beberapa penelitian seperti Rakhman (2021) menyoroti bahwa penerapan prinsip nasionalitas sering kali menimbulkan persoalan diskriminasi terhadap penduduk tanpa kewarganegaraan (*stateless persons*). Hal ini menunjukkan perlunya pembaruan hukum yang tidak hanya mengedepankan aspek nasionalitas, tetapi juga hak asasi manusia. Analisis kritis dari Wahyudi (2023) bahkan mengusulkan pendekatan keadilan ekologis sebagai basis baru dalam pengaturan kepemilikan tanah, agar hak atas tanah tidak hanya dilihat dari sisi hukum kepemilikan, tetapi juga tanggung jawab ekologis terhadap bumi dan lingkungan.

Dari berbagai penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa wacana kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah masih menjadi perdebatan multidimensional: antara kepentingan nasional dan global, antara hukum positif dan nilai moral, serta antara hak individual dan tanggung jawab sosial. Telaah ini menjadi landasan konseptual penting untuk penelitian lebih lanjut mengenai makna filosofis dan yuridis dalam sistem hukum agraria Indonesia.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif (*normative legal research*) dengan penekanan pada telaah filosofis dan yuridis terhadap konsep kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah. Pendekatan ini digunakan karena fokus penelitian bukan pada perilaku sosial, tetapi pada analisis norma hukum dan nilai-nilai yang mendasarinya (Soekanto, 2007). Penelitian hukum normatif memandang hukum sebagai sistem norma yang hidup dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, dan asas hukum, bukan sebagai fenomena empiris.

Jenis penelitian ini bersifat kualitatif-deskriptif karena bertujuan menggambarkan dan memahami makna konseptual di balik ketentuan hukum mengenai kepemilikan tanah oleh warga negara Indonesia. Pendekatan ini juga bersifat filosofis-konseptual, sebagaimana dijelaskan oleh Marzuki (2019) bahwa penelitian hukum tidak hanya menafsirkan teks undang-undang, tetapi juga mencari nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum yang terkandung di dalamnya.

Populasi penelitian mencakup seluruh norma hukum dan literatur yang relevan dengan tema kewarganegaraan dan hak kepemilikan tanah, terutama yang termuat dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960, peraturan pelaksanaannya, serta literatur akademik seperti karya Ahmad Muhammad Mustain Nasoha (2021). Karena sifatnya normatif, sampel data ditentukan secara purposif, yaitu memilih bahan hukum yang paling relevan dan otoritatif untuk menjawab rumusan masalah.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, hasil penelitian), dan bahan hukum tersier (kamus hukum, ensiklopedia). Instrumen utama penelitian adalah analisis dokumen hukum dengan bantuan pendekatan hermeneutika hukum, yaitu menafsirkan teks hukum berdasarkan konteks filosofis dan ideologis pembentukannya (Gadamer, 2004).

Analisis data dilakukan secara kualitatif-analitis melalui tiga tahapan: (1) reduksi data hukum untuk menentukan norma dan nilai yang relevan, (2) interpretasi terhadap hubungan antara norma positif dan dasar filosofisnya, dan (3) penyimpulan secara deduktif untuk menemukan prinsip umum kewarganegaraan dalam hukum agraria. Metode ini memungkinkan peneliti memahami keterkaitan antara hukum, nilai moral, dan cita-cita keadilan sosial sebagaimana dikehendaki dalam Pancasila dan UUD 1945 (Rahardjo, 2019).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perspektif Filosofi tentang Kepemilikan Tanah dan Kewarganegaraan

Kepemilikan tanah merupakan salah satu isu paling mendasar dalam filsafat politik, hukum, dan teori sosial. Tanah bukan hanya objek ekonomi, tetapi juga menyangkut hak, identitas, posisi sosial, dan bahkan legitimasi politik seseorang di dalam suatu negara. Dalam banyak pemikiran klasik maupun modern, kepemilikan tanah selalu berkaitan erat dengan konsep kewarganegaraan karena status sebagai warga negara menentukan jenis dan tingkat hak atas tanah yang dapat dimiliki seseorang. Para filsuf dari berbagai aliran memberikan pandangan yang berbeda mengenai apa itu hak milik, bagaimana tanah seharusnya dimiliki, dan bagaimana negara harus mengaturnya.

Salah satu tokoh yang paling berpengaruh adalah John Locke, seorang filsuf dari tradisi liberal. Locke berpendapat bahwa hak milik, termasuk kepemilikan tanah, berasal dari pengolahan oleh tenaga manusia. Menurutnya, ketika seseorang bekerja atas tanah yang tidak dimiliki siapapun, ia melekatkan “kerja”-nya ke tanah tersebut sehingga tanah itu secara alamiah menjadi miliknya. Konsep ini menempatkan kepemilikan tanah sebagai bagian dari hak alamiah yang dibawa manusia sejak lahir, dan negara hanya bertugas melindunginya. Namun, teori Locke banyak dikritik karena memberi ruang besar pada kepemilikan privat yang berpotensi menimbulkan ketimpangan distribusi tanah.

Berbeda dengan Locke, Jean-Jacques Rousseau memandang bahwa lahirnya kepemilikan tanah justru menjadi akar ketidakadilan. Baginya, ketika seseorang pertama kali berkata “Inilah tanahku” dan orang lain mempercayainya, maka sejak saat itu ketidaksetaraan sosial dimulai. Rousseau tidak menolak properti sepenuhnya, namun ia menegaskan bahwa negara harus memastikan batas-batas yang ketat agar kepemilikan tanah tidak merusak prinsip kebebasan dan persamaan antarwarga. Pemikiran Rousseau menekankan pentingnya peran negara dalam menjaga keseimbangan antara hak individu dan kepentingan kolektif.

Sementara itu, Karl Marx memberikan kritik yang lebih radikal. Marx melihat kepemilikan tanah sebagai bagian dari sistem alat produksi yang menghasilkan kelas sosial. Menurut Marx, tanah yang dimiliki secara privat melahirkan kelas pemilik tanah yang memiliki kekuasaan ekonomi dan politik, sementara kelompok lain menjadi rentan dan tereksplotasi. Dalam pandangannya, kepemilikan tanah harus diatur atau dikuasai secara kolektif untuk mewujudkan masyarakat yang lebih adil. Perspektif ini sering digunakan sebagai dasar pemikiran bagi kebijakan reforma agraria dan pembatasan akumulasi tanah secara berlebihan.

Selain itu, terdapat pula pandangan utilitarian yang menilai kepemilikan tanah berdasarkan manfaat sosialnya. Dalam perspektif ini, tanah tidak boleh hanya menjadi instrumen kepentingan pribadi, tetapi harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Konsep “fungsi sosial tanah”, yang dikenal dalam hukum agraria modern, berangkat dari pemikiran ini. Tanah dapat dibatasi penggunaannya jika tidak membawa kebaikan bagi masyarakat luas.

Keterkaitan antara tanah dan kewarganegaraan kemudian diperdalam oleh pemikir seperti T. H. Marshall, yang memaknai kewarganegaraan sebagai kumpulan hak sipil, politik, dan sosial. Dalam konteks ini, kepemilikan tanah menjadi bagian dari hak sipil terkait dengan perlindungan properti, hak sosial karena berkaitan dengan kesejahteraan ekonomi, dan bahkan hak politik karena kepemilikan tanah sering memengaruhi posisi seseorang dalam struktur sosial. Pada banyak negara, termasuk Indonesia, status kewarganegaraan menentukan apakah seseorang dapat memiliki tanah secara penuh atau hanya memperoleh hak terbatas. Warga negara asing, misalnya, biasanya hanya diberikan hak pakai, bukan hak milik.

Di sisi lain, perspektif komunitarian dan adat menempatkan tanah sebagai bagian dari identitas kultural. Dalam banyak masyarakat adat, tanah bukanlah properti yang dapat diperdagangkan bebas karena ia merupakan warisan leluhur dan ruang hidup kolektif. Pandangan ini mempertanyakan konsep Barat tentang kepemilikan privat dan menekankan bahwa keadilan harus menghormati hak kolektif atas tanah.

Pemikir feminis dan teori keadilan sosial modern juga memberikan kontribusi penting. Perspektif feminis melihat bagaimana akses terhadap tanah sering ditentukan oleh norma patriarkal, sehingga perempuan tidak mendapatkan hak yang sama. Sementara itu, teori keadilan seperti yang dikemukakan John Rawls mendorong agar distribusi dan pengaturan tanah harus memperhatikan mereka yang paling tidak beruntung dalam masyarakat. Dari sini, kebijakan seperti reforma agraria atau pembatasan kepemilikan dianggap sah secara moral demi tercapainya keadilan sosial.

Berbagai pemikiran tersebut menunjukkan bahwa kepemilikan tanah tidak dapat dipahami hanya sebagai hubungan antara individu dan objek harta. Ia adalah persoalan kewarganegaraan, keadilan, dan struktur kekuasaan. Tanah adalah simbol sekaligus sarana untuk menentukan siapa yang diakui sebagai warga penuh dan siapa yang tidak. Oleh karena itu, kebijakan mengenai tanah harus memperhatikan berbagai perspektif filosofis, moral, dan sosial untuk menjamin bahwa semua warga negara dapat menikmati hak-hak mereka secara adil, merata, dan berkelanjutan.

Aspek Yuridis Kewarganegaraan sebagai Syarat dan Pembatasan Kepemilikan Tanah di Indonesia

Kewarganegaraan merupakan salah satu aspek yuridis paling fundamental dalam sistem hukum agraria Indonesia karena status tersebut menentukan apakah seseorang dapat menjadi subjek pemegang hak atas tanah tertentu. Dalam kerangka hukum nasional, pengaturan mengenai kepemilikan tanah oleh Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) berakar pada prinsip dasar UUPA 1960 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prinsip ini kemudian diterjemahkan dalam bentuk pembatasan yang ketat mengenai siapa yang berhak memiliki tanah dengan status hak tertentu. UUPA, melalui Pasal 9 ayat (1), secara tegas menyatakan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan penuh dengan tanah sebagai bagian dari penguasaan bumi dan air. Pasal ini menjadi landasan filosofis dan yuridis bahwa kepemilikan tanah merupakan hak yang melekat pada kedudukan kewarganegaraan, bukan sekadar hubungan privat antara individu dengan benda berupa tanah. Pembatasan ini diperkuat melalui Pasal 21 UUPA yang secara eksplisit menetapkan bahwa Hak Milik hanya dapat diberikan kepada WNI, tidak kepada WNA dan tidak pula kepada badan hukum asing. Hak Milik merupakan hak terkuat dan terpenuh atas tanah, sehingga negara menganggap bahwa pemberian Hak Milik kepada non-WNI dapat mengancam kedaulatan negara serta menyebabkan potensi kepemilikan strategis jatuh ke tangan asing. Karena itu, UUPA bahkan mengatur bahwa jika seorang WNA memperoleh tanah berstatus Hak Milik melalui pewarisan atau melalui percampuran harta dengan pasangan WNI, ia tetap wajib melepaskan hak tersebut dalam jangka waktu satu tahun. Jika tidak dilakukan pelepasan, negara memiliki kewenangan untuk melelang atau mencabut hak tersebut. Ketentuan ini menunjukkan bahwa kewarganegaraan bukan hanya syarat administratif, tetapi merupakan prinsip menjaga kedaulatan agraria.

Dalam perkembangan lebih lanjut, status kewarganegaraan juga menjadi pembeda atas jenis hak-hak lain seperti Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Pakai. HGB dan HGU pada dasarnya hanya dapat dimiliki oleh WNI atau badan hukum Indonesia yang memenuhi syarat tertentu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, sementara badan hukum asing tidak berhak atas hak-hak tersebut. Badan hukum Indonesia pun harus memenuhi unsur keindonesiaan, dalam arti kepemilikan saham mayoritas oleh WNI atau keberadaan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hal ini memperlihatkan bahwa pembuat undang-undang tidak hanya mempertimbangkan subjek hukum individual, tetapi juga struktur modal dan kendali

perusahaan sebagai bagian dari pengamanan kepentingan negara. Sementara itu, WNA dan badan hukum asing hanya dapat diberikan Hak Pakai, yaitu hak yang sifatnya terbatas, berjangka waktu tertentu, dan tidak memberikan status kepemilikan penuh. Hak Pakai menjadi instrumen kompromi antara kebutuhan investasi atau kehadiran warga negara asing di Indonesia dengan prinsip kedaulatan negara atas tanah. WNA misalnya dapat memiliki Hak Pakai atas rumah tinggal dengan syarat memiliki visa tinggal ataupun memenuhi ketentuan batas harga rumah yang diatur dalam peraturan pemerintah. Namun, Hak Pakai ini tetap tidak menjadikan WNA sebagai pemilik tanah dalam arti penuh, melainkan hanya pengguna yang terikat pada jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang berdasarkan syarat yang ketat.

Selain itu, aspek kewarganegaraan dalam pembatasan kepemilikan tanah juga memiliki rasionalitas konstitusional yang sangat kuat. Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Interpretasi dari kata “rakyat” dalam konteks ini merujuk pada rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan, sehingga kedudukan WNI menjadi prioritas utama dalam memperoleh hak atas tanah. Ketentuan ini juga menegaskan bahwa pemberian kepemilikan tanah kepada WNA dapat dipandang tidak sejalan dengan amanat konstitusi. Oleh karena itu, UUPA dibuat dengan orientasi nasionalistik yang menempatkan WNI sebagai subjek utama dalam struktur pemilikan tanah. Selain alasan konstitusional, secara politik dan ekonomi, pembatasan ini dibuat untuk mencegah dominasi asing dalam penguasaan tanah yang dapat menyebabkan ketimpangan struktur agraria dan kesejahteraan masyarakat. Tanah merupakan sumber daya terbatas dan vital dalam pembangunan, sehingga jika kepemilikannya tidak dibatasi maka dapat terjadi spekulasi, monopoli, dan penetrasi modal asing yang sulit dikendalikan. Negara berkepentingan menjaga tanah sebagai aset strategis agar tetap dikuasai oleh bangsa sendiri.

Dari sudut pandang doktrin agraria, pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA juga berbasis pada asas fungsi sosial hak atas tanah. Setiap hak yang diberikan negara kepada pemegang hak harus digunakan untuk kemanfaatan sosial dan tidak boleh menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat sekitar. Jika hak milik diberikan kepada WNA, maka negara kehilangan kendali atas fungsi sosial tersebut karena WNA tidak masuk dalam kategori penduduk yang berkewajiban berpartisipasi dalam pembangunan nasional sebagaimana halnya WNI. Dengan demikian, pembatasan ini selain bersifat yuridis juga mencakup aspek moral dan sosial. Pembatasan kepemilikan tanah berdasarkan kewarganegaraan juga berkaitan dengan upaya negara menghindari praktik penyelundupan hukum, seperti penggunaan “nominee” atau perantara WNI oleh WNA untuk membeli tanah Hak Milik. Secara hukum, praktik nominee dianggap bertentangan dengan UUPA dan perjanjian nominee yang bertujuan menjadikan

WNA sebagai pemilik substansial atas tanah tidak memiliki kekuatan hukum. Negara menilai bahwa praktik ini melanggar asas kebangsaan dan berpotensi menimbulkan masalah agraria, karena secara formal pemiliknya adalah WNI, tetapi secara material dikuasai oleh WNA. Dalam banyak kasus, perjanjian nominee dibatalkan oleh pengadilan karena dianggap batal demi hukum. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kewarganegaraan tidak hanya membatasi kepemilikan tanah secara langsung, tetapi juga membatasi skema-skema tidak langsung yang dapat digunakan untuk mengakali hukum.

Perkembangan regulasi modern seperti PP No. 18 Tahun 2021 dan PP No. 41 Tahun 2024 menunjukkan adanya fleksibilitas negara dalam membuka ruang bagi WNA untuk memiliki hak pakai atas rumah tinggal atau satuan rumah susun. Meskipun demikian, fleksibilitas tersebut tetap berada dalam koridor pembatasan yang ketat. Misalnya, WNA hanya boleh memiliki hak pakai di kawasan tertentu, dengan harga minimum tertentu, dan harus memenuhi syarat tinggal di Indonesia. Pengaturan ini menunjukkan bahwa negara ingin menarik investasi dan memperluas peluang ekonomi tanpa melepaskan prinsip dasar bahwa kepemilikan tanah tidak boleh jatuh ke tangan asing. WNA tetap tidak dapat memegang Hak Milik, HGB atas tanah negara, atau HGU, sehingga kontrol negara terhadap tanah tetap terjaga. Di sisi lain, bagi pasangan perkawinan campuran antara WNI dan WNA, pembatasan kewarganegaraan tetap menjadi isu penting dalam kepemilikan tanah. Meskipun UU Perkawinan dan putusan MK telah memberikan perlindungan terhadap harta bersama, status hak atas tanah tetap mengikuti ketentuan UUPA. Seorang WNI tidak kehilangan hak untuk memiliki tanah, namun harus memastikan bahwa tanah yang dimilikinya tidak secara substansial dikuasai oleh pasangan WNA, misalnya melalui perjanjian pemisahan harta atau perjanjian perkawinan. Dengan demikian, regulasi kewarganegaraan ini tidak hanya menyangkut hubungan antara individu dengan negara, tetapi juga relasi dalam rumah tangga perkawinan campuran.

Secara keseluruhan, aspek yuridis kewarganegaraan membentuk struktur dasar pengaturan hak atas tanah di Indonesia. Kewarganegaraan bukan sekadar identitas hukum, melainkan mekanisme negara untuk menjaga kedaulatan, melindungi kepentingan nasional, mengendalikan penetrasi modal asing, mencegah spekulasi, serta menjamin distribusi tanah yang adil bagi rakyat Indonesia. Pembatasan ini merupakan bagian integral dari politik hukum agraria Indonesia yang berpijak pada UUPA dan konstitusi, yang hingga sekarang tetap menjadi pijakan utama dalam sistem hukum pertanahan nasional.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan bahwa kewarganegaraan merupakan elemen fundamental dalam sistem hukum agraria Indonesia dan menjadi dasar utama dalam penentuan hak kepemilikan tanah. Secara filosofis, tanah tidak hanya dipahami sebagai objek ekonomi, tetapi sebagai sumber kehidupan, identitas kolektif, serta simbol kedaulatan negara. Pemikiran ini berakar pada pandangan bahwa tanah memiliki dimensi moral, sosial, dan politik, sehingga hubungan antara manusia dan tanah tidak dapat dilepaskan dari status kewarganegaraan. Prinsip ini sekaligus mencerminkan nilai dasar Pancasila serta amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menempatkan penguasaan negara atas tanah sebagai jalan untuk mencapai kemakmuran rakyat.

Dalam konteks yuridis, UUPA 1960 menegaskan secara eksplisit bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik. Pembatasan terhadap warga negara asing untuk tidak memiliki hak milik tanah bukan merupakan bentuk diskriminasi, melainkan instrumen konstitusional guna menjaga kedaulatan negara atas sumber daya agraria. Ketentuan hukum ini sekaligus bertujuan mencegah potensi dominasi modal asing, spekulasi tanah, serta ketimpangan distribusi kepemilikan yang dapat merugikan rakyat Indonesia. Dengan demikian, kewarganegaraan bukan hanya syarat administratif, tetapi bagian dari desain politik hukum agraria untuk melindungi hak-hak rakyat dan menjaga stabilitas sosial.

Analisis penelitian juga menunjukkan bahwa pembatasan kepemilikan tanah bagi WNA merupakan wujud penerapan prinsip keadilan distributif. Dengan membatasi kepemilikan penuh hanya bagi WNI, negara berupaya memastikan bahwa akses terhadap tanah—sebagai sumber daya terbatas—tidak jatuh pada penguasaan kelompok yang tidak memiliki ikatan konstitusional dengan bangsa Indonesia. Pemikiran ini sejalan dengan gagasan Rawls mengenai akses adil terhadap sumber daya, serta gagasan Aristoteles tentang distribusi proporsional. Oleh karenanya, kebijakan agraria Indonesia tidak berdiri hanya pada fondasi legal-formal, melainkan juga nilai moral tentang keadilan dan kesejahteraan kolektif.

Namun, penelitian ini juga menemukan adanya berbagai tantangan implementatif. Globalisasi ekonomi, meningkatnya investasi asing, serta praktik penyelundupan hukum melalui perjanjian nominee menunjukkan bahwa praktik di lapangan sering kali tidak sejalan dengan idealitas hukum agraria. Selain itu, pemberian hak-hak tertentu seperti HGB atau HGU kepada badan hukum yang memiliki afiliasi asing turut menimbulkan kekhawatiran terhadap potensi melemahnya penguasaan negara atas tanah. Kondisi ini menunjukkan perlunya pengawasan ketat serta harmonisasi regulasi yang tetap konsisten dengan prinsip nasionalitas.

Secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan bahwa kewarganegaraan sebagai syarat kepemilikan tanah merupakan konsep yang berakar kuat pada filosofi negara, asas nasionalitas,

prinsip keadilan sosial, dan perlindungan kedaulatan agraria. Tanah dalam sistem hukum Indonesia tidak diperlakukan sebagai komoditas bebas, tetapi sebagai aset strategis negara yang harus dijaga untuk generasi sekarang dan mendatang. Dengan demikian, hubungan antara kewarganegaraan dan hak kepemilikan tanah mencerminkan perpaduan antara nilai filosofis, norma konstitusional, dan ketentuan yuridis yang saling menguatkan demi tercapainya tujuan negara dalam mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR REFERENSI

- Andriani, D. (n.d.). *The loss of citizenship rights and own land rights for perpetrators of mixed marriages and limited dual citizenship children* [Conference proceeding]. Open Journal.
- Atqiya, A. N., Nasoha, A. M. M., Isti'annah, L., Urroozanah, A., & Latifa, N. K. C. (2024). Tunas agraria: Implikasi kewarganegaraan terhadap hak kepemilikan tanah dalam hukum agraria Indonesia. *Terang: Jurnal Kajian Ilmu Sosial Politik dan Hukum*.
- Bakker. (2018). Agrarian justice and Indonesian law. *SHS Web of Conferences*.
- Berenschot, W. (2023). NGOs and land conflicts in Indonesia. *Journal of International Development*. <https://doi.org/10.1002/jid.3640>
- Earlene, F., & Djaja, B. (2023). Implikasi kebijakan reforma agraria terhadap ketidaksetaraan kepemilikan tanah melalui lensa HAM. *Tunas Agraria*, 6(2), 152–170. <https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.223>
- Fuad, F., Tardjono, H., Machmud, A., Rohayah, N., & Maghucu, P. (2023). Ownership of land: Legal philosophy and culture analysis of land property rights. *Jurnal Media Hukum*, 30(2). <https://doi.org/10.18196/jmh.v30i2.18264>
- Iswara, Y. T. D., Widhiyanti, H. N., & Dian, N. (2023). Legal certainty of lease rights for foreign citizens of ownership land in Indonesia. *Jurnal Multidisiplin Madani*, 5(1). <https://doi.org/10.47268/ballrev.v5i1.1715>
- Juridical analysis of land rights according to UUPA in Indonesia. (2025). *ResearchGate*.
- Komariah, R., Hasan, D., & Rodiah, S. (2023). Fraus legis in land ownership conducted by foreign citizen in perspective of Indonesian land law. *International Journal of Latin Notary*, 3(1). <https://doi.org/10.61968/journal.v3i01.48>
- Land ownership in Indonesia for foreign citizens. (2023). *International Journal of Criminal Justice Studies*.
- Land-use change conflicts and anti-corporate activism in Indonesia: A review essay. (2022). *Journal of East Asian Studies*.
- Lubis, I., & Siregar, T. (2025). Integrasi hukum adat dalam sistem hukum agraria nasional: Tantangan dan solusi dalam pengakuan hak ulayat. *Tunas Agraria*, 8(2), 143–158. <https://doi.org/10.31292/jta.v8i2.401>
- Nasoha, A. M. M. (2024). Tunas agraria: Implikasi kewarganegaraan terhadap hak kepemilikan tanah dalam hukum agraria Indonesia. *Terang: Jurnal Kajian Ilmu Sosial Politik dan Hukum*.

- Nasoha, A. M. M., & Atqiya, A. N. (2024). Kewarganegaraan sebagai instrumen hukum dalam sengketa agraria transnasional. *Pemuliaan Keadilan*. <https://ejournal.appihi.or.id>
- Nasoha, A. M. M., Ashfiya, N., Fitri, W. A., Della, R., & Robith, T. A. (2024). Exploring the intersection of citizenship and land tenure: A comprehensive perspective on agraria law. *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum*. <https://ejournal.appihi.or.id>
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., A'izzatul, I., Bagas, E. S., & Meylin, Y. (2024). Hak kewarganegaraan dan kebijakan pemerintah: Evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Konsensus: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi*.
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., Alfitozaki, J. R. A. F., Kun, Z. K. N., & Farah, R. (2024). Penerapan asas non-diskriminasi dalam hak-hak kewarganegaraan: Tinjauan konstitusional di Indonesia. *Doktrin: Jurnal Dunia Ilmu Hukum dan Politik*.
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., Ammar, F., Jazz, K. A., & Siti, H. J. W. (2024). Tinjauan kritis kewarganegaraan dalam perspektif hukum tata negara dan hukum Islam. *Amandemen: Jurnal Ilmu Pertahanan, Politik dan Hukum Indonesia*.
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., Azmi, F., Rizki, A., & Yusna, K. F. (2024). Kewarganegaraan hak-hak perdata: Analisis perbandingan antara warga negara dan bukan warga negara. *Jurnal Hukum dan Sosial Politik*.
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., Fadli, M. S., Lailatun, H., & Nanda, N. (2024). Kewarganegaraan dan perlindungan hukum terhadap minoritas. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*. <https://journal.appihi.or.id>
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., Fitri, W. A., Della, R., & Robith, T. A. (2024). Exploring the intersection of citizenship and land tenure: A comprehensive perspective on agraria law. *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum*. <https://ejournal.appihi.or.id>
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., Ibnu, H., Aura, A. N., & Hasna, R. (2024). Peran adat dalam penentuan status kewarganegaraan: Studi kasus masyarakat adat di Indonesia. *Hukum Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum Sosial dan Humaniora*.
- Nasoha, A. M. M., Atqiya, A. N., Maulana, Z. S., Paramitha, M. S., & Ika, D. M. (2024). Kewarganegaraan dan pengakuan budaya lokal: Tantangan multikulturalisme di era modern Indonesia. *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, dan Kebijakan Publik*. <https://ejournal.appihi.or.id>
- Nasoha, A. M. M., Iswatun, K., Syaira, N. A., Ismi, N. H., & Atqiya, A. N. (2024). Peran kewarganegaraan dalam hukum humaniter internasional: Perlindungan terhadap kombatan dan non-kombatan. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*. <https://journal.appihi.or.id>
- Nasoha, A. M. M., Syauqi, M., Saputra, J. E., & Ahmad, A. A. H. (2025). Politik hukum terkait pertanahan (agraria) Indonesia. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, 2(2), 1–10.
- Ownership of land rights by foreigners using the name of Indonesians. (2024). *Journal of Law, Technology & Environment*.
- Sulistiyani, N. (2024). Prohibition of ownership of foreign citizens' land through a nominee agreement based on the principle of legal certainty. *International Journal of Latin Notary*, 4(2). <https://doi.org/10.61968/journal.v4i2.70>
- Tirres, A. B. (2013). Ownership without citizenship: The creation of noncitizen property rights. *Michigan Journal of Race & Law*, 19(1). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2229425>

- Winarno, M., Muchtarom, & Yuliandari, E. (2021). Characterization of Indonesian citizenship in legal perspective. *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, 18(2), 199–206. <https://doi.org/10.21831/jc.v18i2.40580>
- Yanto, N. H. H., & Nasarudin, M. (2021). Regulation of land ownership for foreign citizens in Indonesia from agrarian law perspective. *Progressive Law Review*, 3(1), 69–81. <https://doi.org/10.36448/plr.v3i01.44>