

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Industri pariwisata memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap perkembangan suatu daerah di Indonesia, salah satunya pulau Bali yang membuat kagum Dunia dalam hal industri pariwisata. Sebutan Bali sebagai pulau yang seribu pura atau pulaunya para Dewata menjadi ketertarikan Dunia untuk lebih ingin tahu tentang Bali. Kesenian serta budaya yang begitu menarik hati wisatawan asing yang berkunjung ke pulau Bali menjadi kepuasan tersendiri bagi mereka. Disamping keindahan akan tempat-tempat eksotis di Bali membuat wisatawan asing betah untuk tinggal lebih lama di Bali bahkan sampai menjadikan Bali sebagai rumah kedua mereka.

Industri pariwisata di Bali tentu saja tidak hanya memberikan dampak positif perkembangan masyarakat namun tetap pula memberikan dampak negatif. Salah satu dampak yang terjadi yaitu semakin banyaknya wisatawan asing yang ingin menanamkan modalnya di Bali baik dengan maksud ingin mengembangkan usaha, ataupun ketertarikannya untuk bekerja dan menetap di Bali. Warga negara asing baik yang bekerja maupun yang tinggal menetap di Bali pasti akan memerlukan hunian untuk tempat tinggalnya selama bekerja atau tinggal menetap di Bali. Hal ini pula menjadi salah satu faktor bertambahnya kebutuhan akan lahan/tanah di Bali. Mengingat Bali adalah bagian dari pada Indonesia dan Indonesia adalah negara hukum, maka segala sesuatunya diatur

oleh peraturan hukum yang berlaku, termasuk warga negara asing apakah dapat atau tidaknya memiliki lahan di Bali, Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan Di Indonesia yang selanjutnya disebut PP No. 103 Tahun 2015, maka warga negara asing dapat memiliki rumah hunian atau tempat tinggal di Indonesia dengan ketentuan rumah tersebut harus berada diatas hak pakai dan hak pakai diatas hak milik sesuai dengan ketentuan pasal 4 PP Nomor 103 Tahun 2015. Hal ini bukan berarti bahwa warga negara asing dapat memiliki hak milik atastanah di Indonesia. Merujuk pada ketentuan pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1960, menyatakan bahwa warga negara asing tidak dapat memiliki suatu tanah dengan hak milik atas tanah. Maka warga negara asing yang tinggal di Indonesia hanya memiliki hak pakai atas tanah negara atau hak pakai yang berada diatas lahan atau tanah hak milik, terhadap hunian atau tempat tinggal yang ditempatinya di Indonesia.

Pada kenyataannya banyak dijumpai suatu praktek penguasaan hak atas lahan di Bali oleh warga negara asing menggunakan nama orang lokal/pinjam nama atau dikenal dengan nominee system, dengan tujuan agar dapat memiliki dan menguasai lahan dengan dengan status Hak Milik atas tanah. Praktek pinjam nama atau nominee sistem tersebut tiada lain dipakai hanya untuk memenuhi syarat secara de jure, akan tetapi secara tidak langsung tujuan dari pada perjanjian tersebut adalah untuk mengalihkan kepemilikan hak atas tanah

kepada warga negara asing. Dalam proses perolehan hak tersebut dimana kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah/PPAT yang sekaligus juga sebagai Notaris yaitu pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau dikehendaki oleh para pihak dalam hal ini perjanjian pinjam nama atau sistim nomini untuk mengikat suatu penguasaan/kepemilikan hak atas tanah. Dalam melakukan sebuah perikatan didasarkan dengan Asas Kebebasan Berkontrak dimana para pihak diberikan kebebasan untuk ; membuat atau tidak membuat perjanjian, mengadakan perjanjian dengan siapapun, menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya, serta menentukan bentuknya dari perjanjian apakah lisan atau tertulis. Sehingga para pihak untuk dapat memuluskan proses sistim pinjam nama/nominee system tersebut tidak lepas dari peran seorang Notaris/PPAT untuk melegalkan sistim nominee/perjanjian nominee dan membuat akta-akta yang dikehendaki oleh kedua belah pihak. Pengalihan hak dengan sistim nominee ini tentu saja bukan menjadi hal yang rahasia bagi Notaris/PPAT, dan tentunya hal ini telah dipahami oleh semua pihak sehingga proses dapat berjalan sesuai dengan keinginan para pihak.

Jabatan Notaris/PPAT dihadirkan oleh peraturan hukum untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik. Kedudukan Notaris sebagai pejabat publik memiliki kewenangan yang tidak dimiliki oleh pejabat-pejabat lain. Sebagai pejabat Notaris yang paham akan aturan hukum, tugas dan kewenangan yang dimiliki tidak hanya terbatas dalam

pelayanan kepada masyarakat dalam pembuatan akta otentik, namun juga dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat atau klien dan bahkan warga negara asing yang kurang mampu memahami hukum yang berlaku di Indonesia kaitannya dengan pembuatan akta notariil yang juga tidak terlepas dari penegakan Etika Notaris berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris.

Suatu perbuatan hukum yang menyimpang dari aturan hukum yang berlaku tidak bisa dibiarkan begitu saja, karena kepemilikan atau penguasaan tanah yang dimiliki warga negara asing dengan menggunakan sistim nominee, dapat memberikan dampak yang negatif bagi Bangsa dan Negara. Dengan tidak diaturnya perjanjian tersebut secara tegas sehingga dapat dikatakan mengandung pengertian atau keadaan kekosongan norma.

Sehingga berdasarkan urain tersebut diatas untuk mengetahui, memahami, dan juga mengkaji masalah sistim nominee atau pinjam nama dalam penguasaan atau kepemilikan tanah di Bali, penulis tertarik mengangkat dan menganalisa dalam bentuk Skripsi dengan judul: ***"Tinjauan Yuridis Kepemilikan Tanah di Bali dengan Sistim Pinjam Nama atau Nominee System Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Jabatan Notaris"***

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, adapun rumusan masalah yang didapat antara lain :

1. Bagaimana penguasaan tanah di Bali dengan sistem pinjam nama ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria?

2. Bagaimana penguasaan tanah di Bali ditinjau dari Undang-Undang Jabatan Notaris yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.

### **1.3 Ruang Lingkup Masalah**

Pada pembahasan ini berfokus pada :

1. Penguasaan kepemilikan tanah di Bali oleh orang asing dengan memakai nama orang lokal sebagai atas nama dalam legalitas kepemilikan tanah atau menggunakan sistim nomini.
2. Sejauh mana peran seorang Notaris dalam membantu para klien dalam pembuatan akta otentik khususnya perjanjian nominee.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Umum**

1. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, Khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa.
2. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum.
3. Sebagai syarat menyelesaikan jenjang Pendidikan Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

#### **1.4.2 Tujuan Khusus**

1. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsi dan menganalisis penguasaan tanah di Bali dengan sistem pinjam nama ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria;

2. Penelitian ini pula menunjukkan untuk melakukan analisa penguasaan tanah di Bali dengan sistem pinjam nama bila ditinjau dari Kode Etik Notaris.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, adalah menggunakan Metode Penelitian Normatif. :

#### a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro yang dimaksud penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari tiga sudut kekuatannya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya yaitu:
  - a) Pancasila
  - b) Undang-Undang Dasar 1945
  - c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
  - d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
  - f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah:
  - a) Hasil karya ilmiah parasarjana
  - b) Hasil-hasil penelitian
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia

#### 1.5.2 Jenis Pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, selain itu juga berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum serta untuk mengetahui sejauh mana hukum positif tersebut memadai dan memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>1</sup> Penelitian hukum itu sendiri dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum sosiologis atau empiris terutama meneliti data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat.<sup>49</sup> Pada penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka/data sekunder belaka.

---

<sup>1</sup>. Zulfi Diane Zaini, 2011, **Implementasi Pendekatan Yuridis Normatif Dan Pendekatan Normatif Sosiologis Dalam Penelitian Ilmu Hukum**, Pranata Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, Volume 6 Nomor 2, hlm. 130.

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber hukum dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, diantaranya :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya yaitu:
  - a) Pancasila
  - b) Undang-Undang Dasar 1945
  - c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
  - d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
  - f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah:
  - a) Hasil karya ilmiah parasarjana
  - b) Hasil-hasil penelitian
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### 1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Tehnik pengumpulan bahan dalam penelitian ini adalah teknik documenter yaitu pengumpulan dari telaah arsip atau studi pustaka seperti, buku-buku, makalh, artikel, jurnal, karya para pakar, serta Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

#### 1.5.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum adalah content analysis, yaitu menunjukkan pada metode analisis yang integrative dan secara konspetual cenderung diarahkan untuk menemukan, mengindentifikasi, mengolah, dan menganalisis bahan hukum untuk memahami makna, signifikansi, dan relevansinya.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Penulisan karya tulis ini terdiri dari lima bab dan setiap bab terdiri dari sub-sub pembahasan dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

- 1.6.1 Bab pertama pendahuluan, menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan metode penelitian, serta sampai pada teknik pengumpulan data dan analisa dari karya tulis ini.
- 1.6.2 Bab kedua menguraikan tentang kajian teori dan konsep-konsep yang relevan dengan permasalahan yang dikaji dalam karya tulis ini.
- 1.6.3 Bab ketiga menguraikan hasil kajian yang akan dibahas sesuai dengan rumusan masalah 1 (satu) berlandaskan pada informasi serta teori-teori yang ada.

- 1.6.4 Bab keempat juga menguraikan hasil kajian yang akan dibahas sesuai dengan rumusan masalah 2 (dua) berlandaskan pada informasi serta teori-teori yang ada.
- 1.6.5 Bab kelima adalah bagian akhir yang berisi bab penutup dari karya tulis ini, dalam bab kelima disampaikan kesimpulan dari karya tulis ini serta mengemukakan saran yang sekiranya dapat bermanfaat.

