

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Keberadaan tanah tidak dapat dilepaskan dari segala aktifitas manusia baik dalam pergerakan ekonomi, sosial, politik dan budaya seseorang maupun suatu komunitas masyarakat. Hal ini disebabkan karena tanah memiliki kedudukan dan fungsi yang sangat penting bagi setiap manusia dalam menjalankan aktifitas dan melanjutkan kehidupannya sehari-hari. Tidak dapat dipungkiri bahwa sejak manusia dilahirkan, hidup bahkan sampai matipun erat kaitannya dengan tanah. Kedudukan tanah dalam era pembangunan ini juga demikian, dimana setiap kegiatan pembangunan senantiasa memerlukan tanah sehingga keinginan masyarakat untuk memiliki sebidang tanah pun semakin meningkat.

Mengingat pentingnya peranan tanah bagi kehidupan manusia, maka penguasaan atas tanah dan kekayaan alam di Negara sebesar Indonesia sangat menarik untuk dikaji. Sejak era reformasi, masalah tanah menjadi isu sentral dalam pergerakan sosial di Indonesia. Terjadinya perubahan-perubahan dalam bidang pertanahan baik itu penguasaan tanah antar Pemerintah Daerah, antar Pemerintah dengan masyarakat, maupun antar masyarakat itu sendiri sebagai hasil dari perubahan-perubahan yang berlangsung terlalu cepat.

Seiring dengan adanya arus globalisasi yang semakin meluas, banyak negara-negara berkembang membuka kesempatan sebesar-besarnya kepada para investor asing dalam rangka mempercepat pembangunan

ekonomi di negaranya. Hal ini memberikan peluang bagi mereka yang ingin mengembangkan usahanya di Indonesia.

Menurut Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, apabila orang asing diperbolehkan memiliki rumah atau properti di Indonesia dengan hak milik yang sama dengan Warga Negara Indonesia (WNI) maka investasi yang akan masuk diperkirakan mencapai 3 sampai dengan 6 milyar dolar AS pertahun.¹ Hanya saja hal itu akan mengabaikan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa, "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Pasal dan terutama ayat itu sendiri sarat dengan misi kerakyatan, keadilan dan pemerataan terhadap kepemilikan hak atas tanah.

Selanjutnya kebijakan pertanahan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Kewenangan pemerintah secara substansial dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah didasarkan pada ketentuan pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan

¹ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, 2013, *Kepemilikan Properti di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hal. 1.

dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Dalam hukum tanah kata sebutan "tanah" dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak pasti diperlukan juga sebagai penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya. Oleh karena itu hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut "tanah" tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada diatasnya.²

Hak atas tanah merupakan suatu hak untuk menguasai tanah oleh negara yang diberikan kepada seseorang, sekelompok orang, maupun kepada badan hukum baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing.³ Pemegang hak milik atas suatu tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan serta memanfaatkan tanah hak miliknya untuk kepentingan hidupnya dengan mematuhi peraturan yang diatur dalam UUPA serta Peraturan Perundang-Undangan lain yang terkait.

² Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agrarian Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Jilid I*. Djambatan. Jakarta. hal. 18.

³ Urip Santoso, 2010. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana. Jakarta, hal. 87

Hak milik suatu tanah merupakan induk dari hak guna bangunan, hak sewa bangunan, dan juga hak pakai. Dimana hak tersebut hanya boleh digunakan oleh warga negara Indonesia (WNI). Orang asing tidak diperbolehkan menguasai tanah dengan hak milik. Menurut UUPA Pasal 26 ayat (2), hak milik kepada orang asing dilarang; dan pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi batal demi hukum. Sekalipun UUPA melarang orang asing mempunyai hak milik atas tanah, namun menurut A.P Perlindungan, UUPA tidak menutup kemungkinan sama sekali kesempatan warga negara asing (WNA) dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia. WNA dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, tetapi hanya terbatas, yakni hanya diperbolehkan dengan status Hak Pakai, tidak boleh hak jenis lain. Sehingga dari prinsip nasionalitas ini semakin jelas kepentingan WNI di atas segala-galanya baik dari segi ekonomi, sosial, politis dan dari sudut hankamnas.⁴

Pulau Bali sebagai salah satu tujuan wisata dunia yang utama memberikan pengalaman beragam bagi wisatawan yang telah mengunjunginya. Dengan keunikan dan berbagai hasil seni budayanya menyebabkan pulau Bali tidak pernah sepi dikunjungi oleh para wisatawan asing. Bahkan, Warga Negara Asing yang berkunjung ke pulau Bali banyak yang menginginkan untuk memperpanjang waktu tinggal mereka bahkan tidak sedikit pula yang sampai berkeinginan untuk tinggal menetap dan menguasai tanah di Bali sebagai asset ataupun sebagai tempat peristirahatan. Bagi mereka pulau Bali adalah surga yang terkenal akan keindahan alam, kebudayaannya dan keramahtamahan penduduknya.

⁴ A.P Perlindungan, 1993, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cet VII, Mandar Maju, Bandung, hal. 81.

Dalam perkembangan selanjutnya, banyak wisatawan asing yang tertarik untuk membeli tanah dan memilikinya dengan Hak Milik di daerah tersebut, baik untuk mendirikan rumah tempat tinggal maupun untuk investasi. Namun demikian, hal tersebut tidak mungkin terjadi. Seperti yang telah dipaparkan di atas, hukum tanah nasional melarang warga negara asing untuk memiliki tanah dengan Hak Milik di wilayah Indonesia. UUPA mengatur bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang berhak untuk memiliki tanah dengan Hak Milik di wilayah Indonesia. Untuk menyasati hal tersebut, maka dibuatlah perjanjian *Nominee* antara Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia. Dengan menggunakan perjanjian *Nominee*, Warga Negara Asing dapat memiliki tanah dengan Hak Milik di Bali dengan cara mendaftarkan tersebut atas nama Warga Negara Indonesia yang ditunjuknya sebagai *Nominee*.⁵

Perjanjian *Nominee* merupakan salah satu dari jenis perjanjian innominaat, yaitu perjanjian yang tidak dikenal dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) namun timbul, tumbuh dan berkembang di masyarakat. Berdasarkan KUHPerdata, perjanjian *Nominee* harus tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum perjanjian dalam Buku III KUHPerdata tentang perikatan.

Perwujudan *Nominee* ini ada pada surat perjanjian yang dibuat oleh para pihak, yaitu antara Warga Negara Asing dan Warga Negara Indonesia sebagai pemberi kuasa (*Nominee*) yang diciptakan melalui satu paket perjanjian itu pada hakikatnya bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara

⁵ [Http://.google](http://.google), *alternatif kebijaksanaan pengaturan hak atas tanah bagi warga negara asing*, diakses pada tanggal 15 Juli 2021

seseorang dengan tanahnya kepada Warga Negara Asing selaku penerima kuasa untuk bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah yang menurut hukum tidak dapat dimilikinya Perjanjian dengan menggunakan kuasa semacam itu, dengan menggunakan pihak Warga Negara Indonesia sebagai *Nominee* merupakan penyelundupan hukum karena substansinya bertentangan dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi "hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia".⁶

Perjanjian harus mengacu pada dasar otentik, dimana perjanjian haruslah dapat dipakai sebagai bukti yang kuat sebagai bentuk kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak yang terkait di dalamnya. Surat Perjanjian yang dibuat dibawah tangan, dapat dinyatakan otentik apabila didukung dengan adanya pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Perjanjian *Nominee* bisa jadi tidak dipakai oleh salah satu pihak karena perjanjian tersebut merupakan suatu perjanjian yang semata-mata untuk suatu penyelundupan hukum demi kepentingan kepemilikan hak terhadap Warga Negara Asing yang bertujuan untuk memiliki tanah di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis kemukakan, maka judul yang penulis kaji dalam penulisan karya tulis skripsi ini adalah "TINJAUAN YURIDIS PERJANJIAN PINJAM NAMA (*NOMINEE AGREEMENT*) DALAM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA ASING"

⁶ Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Kompas, Jakarta, hal. 18

1.2. Rumusan Masalah

Dari pembahasan latar belakang diatas maka penulis dapat merumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam bab selanjutnya yaitu:

1. Apakah perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) sah berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk kepemilikan hak atas tanah?
2. Bagaimana akibat hukum dari perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dihubungkan dengan kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

1. Untuk melatih mahasiswa dalam usaha menyatakan pikiran ilmiah
2. Untuk melaksanakan salah satu misi dari Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya pada bidang penelitian
3. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum
4. Untuk mengembangkan diri pribadi mahasiswa ke dalam kehidupan masyarakat
5. Untuk pembulatan studi mahasiswa dalam bidang ilmu hukum

1.3.2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui apakah perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) sah sah berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang – Undangan yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk kepemilikan hak atas tanah.

2. Untuk mengetahui akibat hukum dari perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dihubungkan dengan kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dalam hal ilmiah mengenai perjanjian *nominee* untuk kepemilikan tanah oleh warga negara asing.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi setiap orang yang ingin mengadakan perjanjian *Nominee* dengan warga negara asing untuk menguasai maupun memiliki hak atas tanah di Indonesia khususnya di Bali, dapat memberikan informasi sah atau tidaknya perjanjian *Nominee* serta akibat hukumnya bagi kedua belah pihak yang melakukan perjanjian *Nominee* tersebut.

1.5. Metodologi Penelitian

1.5.1. Jenis Pendekatan

Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.⁷

⁷ Bambang Sunggono, 2006, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 75

1.5.2. Sumber Bahan Hukum

Menurut Arikunto mengemukakan bahwa, sumber dan jenis data dalam penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh⁸. Mengingat pentingnya sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini, maka sumber bahan hukum yang digunakan antara lain:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini merupakan terwujudan asas dan kaidah hukum yang berupa penerapan Undang Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar dilakukannya perjanjian *Nominee* untuk kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah data yang bukan diusahakan sendiri oleh peneliti. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri atas buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, karya tulis hukum atau pandangan ahli hukum yang termuat dalam media massa.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan

⁸ *Ibid*, h. 129

cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka, maupun penelusuran melalui media internet yang ada kaitannya⁹.

1.5.4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik yang digunakan dalam pengolahan atau analisis data adalah deskriptif. Teknik deskriptif merupakan teknik dasar analisis yang tidak dapat dihindari penggunaannya. Deskripsi berarti uraian apa adanya terhadap suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum atau non hukum¹⁰.

1.6. Ruang Lingkup Penelitian

Pembatasan masalah ialah usaha untuk menetapkan batasan-batasan dari masalah penelitian yang akan diteliti. Batasan masalah ini berguna bagi kita untuk mengidentifikasi faktor mana saja yang termasuk dalam ruang lingkup masalah penelitian, dan faktor mana yang tidak termasuk dalam ruang lingkup masalah penelitian.¹¹

Dalam penelitian ini masalah dibatasi pada Perjanjian *Nominee* oleh Warga Negara Asing sah bila ditinjau dari Undang-undang Pokok Agraria untuk kepemilikan tanah dan akibat hukum saat terjadi wanprestasi terhadap Perjanjian *Nominee* untuk kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing.

1.7. Sistematika Penulisan

Berikut ini penulis akan menjelaskan bagian-bagian dari sistematika penulisan dari skripsi ini.

⁹ Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, hal. 296

¹⁰ Ibid. hal. 293.

¹¹ Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar. *Loc. Cit.*

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORETIS

BAB III KEABSAHAN PERJANJIAN PINJAM NAMA (*NOMINEE AGREEMENT*) BERDASARKAN KETENTUAN PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN YANG BERLAKU DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA UNTUK KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH

BAB IV AKIBAT HUKUM PERJANJIAN PINJAM NAMA (*NOMINEE AGREEMENT*) DIHUBUNGGKAN DENGAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA

BAB V PENUTUP

