

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia yang menjadi salah satu bagian dari negara berkembang merupakan negara kepulauan yang memiliki banyak kekayaan alam yang memikat perhatian banyak warga negara asing dengan tujuan menanamkan modalnya di negara kita tercinta (Aditya Dharma, 2016: 2). Salah satu kekayaan alam yang dimiliki negara kita yaitu tanah. Walaupun seperti yang sudah kita ketahui bahwa negara kita merupakan negara kepulauan yang sebagian besar wilayahnya adalah perairan, namun tak dapat dipungkiri bahwa tanah kita menjadi daya tarik bagi investor asing untuk dapat dimiliki terlebih di wilayah yang berpotensi dapat meraup keuntungan yang besar seperti halnya wilayah di daerah pariwisata. Tanah dianggap anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa, tanah merupakan sumber kehidupan dan kesejahteraan masyarakat terkhusus di Indonesia. Tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara serta tanah yang dilekatkan suatu hak di dalamnya untuk dimiliki oleh perseorangan dan atau badan hukum disebut dengan tanah yang sah. Dalam pasal 4 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA) diatur mengenai tanah sebagai bagian dari bumi, yaitu:

“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 undang-undang ini ditentukan adanya berbagai macam hak atas permukaan bumi, yang disebut sebagai tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai

oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Sehingga dengan demikian, teranglah bahwa tanah dalam pengertian yuridis yaitu suatu permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah merupakan hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah dapat digunakan sebagai sarana untuk mencapai kepentingan kemakmuran rakyat negara Indonesia, sehingga negara perlu melakukan intervensi untuk mengaturnya. Berbicara mengenai refleksi dari tanah memiliki arti yang sangat strategis, sebab di dalamnya tidak hanya terdapat aspek fisik belaka namun juga aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, pertahanan, keamanan dan bahkan aspek hukum (Sumarja, 2012: 5). Keterkaitan antara manusia dengan tanah sangat kuat dan berakibat dituntutnya jaminan akan perlindungan hukum supaya manusia dapat menjalankan hak-haknya secara aman dan terjamin. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 angka (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Dalam dasar negara kita telah dinyatakan bahwasannya tanah diperuntukkan untuk kesejahteraan rakyat dan dikuasai oleh negara. Sehingga menyebabkan terjadinya hubungan antara negara dengan tanah yang kemudian melahirkan wewenang dan tanggung jawab dari negara (Mukmim Zakie, 2013: 42). Pada pelaksanaannya, UUPA sudah menjabarkan mengenai ketentuan dasar yang menjelaskan tentang wilayah Indonesia, pengaturannya dan manfaat yang

diharapkan untuk seluruh bangsa Indonesia. UUD 1945 dan UUPA sudah memberikan kewenangan terhadap negara berupa wewenang atribusi yang mengamanatkan bahwa keseluruhan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung didalamnya adalah kekayaan nasional.

Persoalan pertanahan semakin bertambah sebagai dampak semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta terbatasnya luas tanah yang ada. Tanah sebagai asal kehidupan sering menjadi objek sengketa dengan ditunggangi oleh berbagai kepentingan di dalamnya. Sekarang ini telah banyak terjadi dominasi tanah oleh WNA, baik melalui norma penguasaan tanah yang sesuai menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku juga menggunakan cara yang terselubung, seperti dengan pola meminjam nama rakyat Negara Indonesia yang dikenal menggunakan perjanjian *nominee* (Larasati, Sudantra, 2013: 2). Perjanjian *Nominee* merupakan suatu perbuatan hukum antara dua pihak atau lebih yang mengikatkan dirinya berdasarkan suatu kata sepakat untuk meminjamkan namanya agar pihak yang lainnya dapat melakukan sesuatu, bertindak sesuatu, menguasai benda/hak yang tidak dapat dikuasainya sehingga menimbulkan pemberian kuasa untuk bertindak menggantikan orang tersebut. Penggunaan perjanjian *nominee* umumnya tidak dilarang oleh Undang-Undang selama substansi dan klausula perjanjian tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang serta memperhatikan asas-asas dan syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana yang diatur dalam Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata) tentang Perikatan.

Dalam UUPA telah dimuat pelarangan hak milik atau pengalihan hak kepada orang asing (WNA) sebagaimana tercantum pada pasal 26 angka 2 UUPA. Pelanggaran mengenai ketentuan ini mengandung sanksi yang menyebabkan batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara (Asri Agustiwi, 2017). Selain daripada itu, dalam UUPA dimuat juga mengenai bentuk penguasaan tanah oleh orang Asing (WNA) yang dapat berupa Hak Pakai dan Hak Sewa yang telah dimuat dalam pasal 42 huruf b dan pasal 45 huruf b. Akan tetapi, berbicara mengenai Hak Milik akan tanah oleh WNA jelas dilarang oleh negara. Salah satu pembatasan terhadap ketentuan perolehan hak milik terdapat dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menegaskan bahwa yang dapat mempunyai hak milik hanyalah Warga Negara Indonesia (untuk selanjutnya disebut WNI). Hal ini sejalan dengan asas nasionalitas yang dianut dalam hukum agraria nasional. Asas nasionalitas tersebut tercermin dalam pasal 1 ayat (1) sampai (3) UUPA.

Adanya keterbatasan dalam periode penggunaan hak pakai dan hak sewa atas tanah oleh orang asing dapat melatar belakangi terjadinya atau digunakannya perjanjian *nominee* (perjanjian pinjam nama) sebagai bentuk upaya kepemilikan serta penguasaan hak atas tanah oleh orang asing di Indonesia. Penggunaan perjanjian ini akan tetap terjadi dengan dalih perjanjian pinjam nama merupakan simbiosis mutualisme dimana para pihak yang terkait sama-sama diuntungkan dengan adanya perjanjian tersebut. Pihak-pihak yang terkait dalam suatu perjanjian pinjam nama disebut dengan *nominee* dan *beneficiar*. Pihak yang dapat menguasai/memiliki tanah disebut sebagai *Nominee*, sedangkan pihak yang mendapatkan keuntungan materiil yaitu sejumlah uang dan imbalan lainnya

disebut sebagai *Beneficiar*. Daerah-daerah yang dilirik oleh warga negara asing dalam hal keinginan untuk menguasai tanah (properti) yang bagi mereka adalah salah satu aset yang menjanjikan yaitu Bali, Batam, Lombok, Nusa Tenggara, Papua, dll.

Salah satu contoh yaitu di Bali, terhitung banyak properti dalam hal ini tanah yang secara aktual dimiliki oleh warga negara asing, namun apabila diselidiki dan diperiksa berkaitan dengan surat-surat kepemilikan atas tanah tersebut terdaftar atas nama WNI. Dikutip dari diksimerdeka.com berdasarkan hasil penelitian oleh Kelompok Kerja Krisis *Nominee* Indonesia (K3NI) pada tahun 2015, menunjukkan bahwa ada lebih dari sekitar 50.000 Warga Negara Asing yang menguasai total 10.500 bidang tanah dari skala kecil hingga skala besar (hektar) di Bali. Nilai harga tanah rata-rata pada saat itu diperkirakan mencapai 10,4 Milyar US Dollar atau sekitar 109,2 triliun rupiah jika dikonversikan. Humas K3NI juga mengungkapkan bahwa terdapat sekitar 7.500 villa di Bali yang dikuasai oleh WNA dengan *nominee* tanpa dasar hukum yang resmi sesuai dengan aturan yang berlaku. Selain daripada hal tersebut untuk sistem tanam modal asing dan investasi ada sekitar 3.000 investasi ilegal yang ditanam di Bali.

Penggunaan perjanjian pinjam nama sebagai bentuk kepemilikan WNA terhadap hak atas tanah sudah sempurna, dimana perjanjian pinjam nama tadi artinya suatu bentuk penyelundupan aturan, dikarenakan WNA yang berkeinginan memperoleh hak milik atas tanah di Indonesia, melakukan penghindaran terhadap aturan (UUPA) yang melarang WNA untuk memperoleh hak milik atas tanah di Indonesia secara tidak langsung. Perwujudan *Nominee* ini diciptakan melalui satu

paket perjanjian itu pada hakikatnya bermaksud guna menyampaikan segala kewenangan pada WNA selaku penerima kuasa untuk dapat bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah yang berdasarkan aturan di Indonesia tak bisa dimilikinya yang disebut sebagai hak milik. Perjanjian dengan memakai kuasa semacam itu, adalah penyelundupan hukum sebab jika ditinjau sepintas, perjanjian ini seolah-olah tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tak dalam bentuk pemindahan hak secara pribadi. Namun, jika isi dari perjanjian itu diperiksa dengan seksama maka perjanjian itu secara tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan tanah Hak Milik pada WNA.

Menurut Maria SW. Sumardjono, perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian lain dalam kaitannya dengan penguasaan hak atas tanah oleh orang asing menunjukkan secara tidak langsung melalui perjanjian notariil, telah terjadi penyelundupan hukum. Suatu perbuatan yang bermaksud untuk menghindarkan berlakunya hukum nasional, sehingga orang tersebut memperoleh keuntungan-keuntungan tertentu sesuai dengan apa yang diinginkannya disebut dengan penyelundupan hukum. Dalam pembuatan perjanjian *nominee* ini, Notaris sebagai pejabat yang membuat akta notariil tersebut dianggap telah melakukan pelanggaran kode etik Notaris bahkan dianggap terlibat dalam melakukan penyelundupan hukum. Namun, apabila dikaji dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (kemudian disebut Undang-Undang Jabatan Notaris/UUJN) pada pasal 15 ayat (1) yang memuat mengenai kewajiban serta kewenangan Notaris

yang harus membuat perjanjian yang diminta oleh klien dengan bunyi sebagai berikut:

“Notaris berwenang membuat Akta Autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta Autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”

Sehingga jika dilihat dan dikaji dari UU Jabatan Notaris, pembuatan perjanjian ini diizinkan. Akan tetapi adanya perjanjian *nominee* ini tidak sesuai dengan ketentuan dalam UUPA yang melarang pemindahan hak milik atas tanah oleh WNA baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, kemunculan perjanjian *nominee* ini merupakan celah yang disebabkan karena adanya konflik norma antara ketentuan pasal 21 ayat (1) dan pasal 26 ayat (2) UUPA dengan pasal 15 ayat (1) UUIJN. Mengingat sistem hukum di Indonesia tidak dikenal sama sekali mengenai perjanjian *nominee* khususnya dalam Hukum Perjanjian Indonesia. Terlebih lagi, tidak ada pengaturan yang secara khusus dan tegas yang mengatur mengenai keabsahan perjanjian *nominee* ini sehingga dikatakan bahwa perjanjian *nominee* ini mengandung pengertian yang kosong. Oleh karena hal tersebut, kemunculan perjanjian *nominee* ini adalah suatu perwujudan ketidaksempurnaan hukum di Indonesia yang selanjutnya dimanfaatkan oleh WNA guna kepentingan mereka sendiri.

Berdasarkan beberapa uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Penggunaan Perjanjian *Nominee***

Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Indonesia Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ditulis dan diuraikan oleh peneliti diatas, peneliti memberikan identifikasi masalah yang akan dijadikan bahan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Terdapat banyak sekali tanah yang dikuasai oleh WNA di Indonesia terutama di daerah pariwisata.
2. Maraknya penggunaan perjanjian *nominee* untuk menguasai aset dalam hak atas tanah oleh WNA di Indonesia khususnya pada daerah-daerah pariwisata.
3. Adanya keinginan penguasaan hak atas tanah oleh WNA yang jelas-jelas sudah dilarang oleh aturan-aturan pertanahan di Indonesia.
4. Adanya konflik norma antara pasal 21 ayat (1) dan pasal 26 ayat (2) UUPA dengan pasal 15 UUJN tersebut lalu dimanfaatkan oleh WNA dengan menggunakan perjanjian *nominee*.
5. Adanya keterbatasan dalam periode penggunaan hak pakai dan hak sewa atas tanah oleh orang asing sehingga melatarbelakangi terjadinya atau digunakannya perjanjian *nominee* (perjanjian pinjam nama).
6. Belum adanya aturan hukum yang tegas mengenai penggunaan perjanjian *nominee* ini berikut dengan sanksi tegas terhadap oknum-oknum penggunanya.

1.3 Pembatasan Masalah

Dalam penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah ini perlu ditegaskan mengenai materi yang diatur di dalamnya. Hal tersebut sangat penting dilakukan untuk menjaga isi atau materi yang terkandung di dalamnya agar tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang telah dirumuskan sehingga dapat diuraikan secara sistematis. Untuk menghindari pembahasan menyimpang dari pokok-pokok permasalahan maka diberikan batasan-batasan mengenai ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas. Permasalahan-permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini meliputi:

1. Akibat hukum penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
2. Dampak yang ditimbulkan dari penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA di Indonesia.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan dan dipaparkan oleh penulis maka muncul beberapa masalah yang beragam. Agar penelitian ini tidak terlalu luas pembahasannya dan menjadi terfokus, maka peneliti mengerucutkan penelitian ini ke beberapa masalah utama, yaitu:

1. Bagaimana akibat hukum penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960?
2. Apa saja dampak yang ditimbulkan dari penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA di Indonesia?

1.5 Tujuan Penelitian

Penelitian proposal yang akan dilakukan mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya harus jelas diketahui sebelumnya. Oleh karena itu, adapun tujuan dari penelitian yang akan dilakukan ini dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

1. Tujuan Umum

- a) Untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai akibat hukum serta dampak yang ditimbulkan terhadap penggunaan perjanjian *nominee* oleh warga negara asing sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah di Indonesia di tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

2. Tujuan Khusus

- a) Mengetahui dan menganalisa mengenai akibat hukum penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

- b) Mengetahui dan menganalisa dampak yang ditimbulkan dari penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA di Indonesia.

1.6 Manfaat Penelitian

Suatu penelitian tidak hanya bermanfaat bagi peneliti saja, tetapi juga harus berguna bagi semua pihak. Penelitian dalam penulisan hukum ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan kontribusi teoritis dan konsep dasar hukum nasional khususnya tentang akibat hukum serta dampak yang ditimbulkan terhadap penggunaan perjanjian *nominee* oleh warga negara asing sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah di Indonesia di tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.
- b) Hasil penelitian ini, diharapkan dapat menambah wawasan tentang akibat hukum penggunaan perjanjian *nominee* oleh warga negara asing sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah di Indonesia di tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 serta dampak yang ditimbulkan terhadap penggunaan perjanjian *nominee* oleh warga negara asing sebagai upaya penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah di Indonesia. Hasil studi akan semakin memperkaya pengalaman dan dapat dijadikan tambahan referensi untuk

melakukan studi mengenai akibat hukum serta dampak penggunaan perjanjian *nominee* di Indonesia sehingga eksistensi lahan-lahan berpotensi setiap daerah di Indonesia terjaga kelestariannya.

- c) Memberikan masukan mengenai usaha mempertahankan hak kepemilikan atas tanah di Indonesia agar tidak dikuasai oleh orang asing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku. Sehingga meningkatkan kesadaran tentang larangan penggunaan perjanjian *nominee* dalam penguasaan hak atas tanah guna menjaga keberadaan dan keutuhan lahan untuk generasi mendatang.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi pemerintah, melalui penelitian ini diharapkan pemerintah dapat menggunakannya sebagai referensi dan acuan dalam meningkatkan efektivitas pembuatan hukum nasional dalam hal ini undang-undang dengan memperhatikan perilaku kehidupan yang berkembang di masyarakat sehingga tidak terjadi pelanggaran terhadap aturan yang berlaku mengenai pertanahan di Indonesia.
- b) Bagi masyarakat, melalui penelitian ini masyarakat dapat memperoleh pengetahuan mengenai akibat hukum serta dampak yang ditimbulkan dari penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum oleh WNA dalam kepemilikan hak atas tanah di Indonesia ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Sehingga memunculkan kesadaran serta kepedulian masyarakat untuk menjaga, mempertahankan

dan melindungi lahan pertanahan di Indonesia untuk menjaga keutuhan dan kedaulatan wilayah NKRI.

- c) Bagi mahasiswa, manfaat yang di dapat bagi mahasiswa berkaitan dengan adanya penelitian ini yaitu mahasiswa dapat memperoleh wawasan serta tambahan ilmu pengetahuan mengenai pertanahan khususnya mengenai penggunaan perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah di Indonesia serta mahasiswa juga dapat menggunakan penelitian ini sebagai bahan dasar atau rujukan dalam melakukan kajian lebih lanjut dikemudian hari.
- d) Bagi penulis, manfaat yang didapat penulis melalui penelitian ini yaitu penulis memperoleh wawasan berpikir yang luas dan terbuka, serta penulis mendapat tambahan ilmu pengetahuan mengenai akibat hukum serta dampak yang dapat ditimbulkan dari penggunaan perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum oleh WNA dalam kepemilikan hak atas tanah ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

