

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada seluruh rakyat Indonesia. Hukum merupakan aturan atau kaidah yang menentukan apa yang mungkin dan tidak mungkin untuk dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat (Ali, 2015:46). Tujuan hukum untuk mendapat keadilan, mengayomi kepastian hukum pada masyarakat, dan mendapat manfaat atas dibuatnya hukum tersebut. Manusia atau yang disebut “orang” merupakan salah satu subjek hukum yang pada hakekatnya adalah makhluk sosial dan dalam kehidupannya membutuhkan manusia lainnya dalam berinteraksi dan bersosialisasi, seringkali dalam berinteraksi manusia bekerja sama yang menguntungkan masing-masing pihak. Biasanya dalam melakukan kerjasama akan dituangkan dalam bentuk sebuah perjanjian.

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki keindahan serta kekayaan alam yang diakui dunia sehingga banyak warga negara asing yang tertarik akan keindahan alam Indonesia, banyak warga negara asing yang datang untuk menikmati keindahan alam Indonesia tetapi tidak hanya itu, beberapa warga negara asing juga datang untuk berinvestasi di Indonesia. (Pebriyana, dkk, 2020:326). WNA sering kali tertarik dengan investasi tanah di Indonesia terutama di Pulau Bali. Perbuatan yang melibatkan pihak untuk

saling berprestasi dapat menimbulkan hubungan hukum, antara WNI dengan WNA yang menyangkut tentang tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (Supramono, 2014:27). UUPA mengatur kegiatan orang asing yang berlangsung dan berkaitan dengan penggunaan tanah di Indonesia telah secara jelas memberi hak penguasaan berjangka waktu melalui hak pakai atas tanah (Pasal 42 UUPA) maupun hak sewa atas tanah (Pasal 45 UUPA), hal ini telah diatur secara terperinci dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016.

UUPA memiliki ruang lingkup yang meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ruang lingkup bumi meliputi permukaan bumi (tanah), badan bumi, dan ruang yang terdapat di bawah permukaan air. Dari ruang lingkup tersebut maka tanah adalah salah satu bagian dari agrarian, Hak Penguasaan atas Tanah adalah bagian dari aspek tanah. Hak penguasaan atas tanah berisikan kewenangan, sesuatu yang diperbolehkan ataupun dilarang bagi pemegang hak untuk berbuat mengenai tanah yang dihakinya menjadi tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur oleh hukum tanah. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyatakan pengertian tanah, yaitu

“Tanah adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu

yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi”.

Tanah adalah kebutuhan mendasar yang diperlukan manusia sebagai salah satu pemenuhan sarana untuk mencukupi hidupnya yaitu untuk mendirikan sebuah pemukiman atau tempat tinggal maupun sarana untuk penanaman modal. (Palguna, 2021:56). Sebagai benda tidak bergerak, tanah menjadi tempat untuk menanam modal atau sebagai investasi yang dapat bermanfaat karena tanah mempunyai nilai ekonomis yang terus melambung pada tahun-tahun selanjutnya. Tanah berperan penting dalam kehidupan manusia, dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah maka kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum pada bidang pertanahan juga sangat diperlukan. Peraturan atau norma-norma dalam pemilikan, penguasaan, dan penggunaan hak atas tanah sangat diperlukan (Mardiyani dkk, 2019:19).

Warga Negara Asing tidak dapat memanfaatkan Hak Milik karena Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia untuk digunakan dan dikelola. Banyak upaya yang dilakukan oleh warga negara asing agar bisa berinvestasi maupun memiliki tanah yang ada di Indonesia, salah satunya dengan melakukan penyeludupan hukum dengan membuat suatu perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*). Perjanjian pinjam nama termasuk dalam perjanjian tak bernama yang tidak diatur dalam sistem hukum Indonesia namun tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Asas yang terdapat dalam UUPA sebenarnya membedakan kepemilikan hak atas tanah antara subjek hukum WNI dan WNA. Pengaturan tentang rumah hunian tempat tinggal warga negara asing di Indonesia sudah ditentukan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan

Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia namun harus berada diatas hak pakai dan hak pakai di atas hak milik. (Supramono, 2014:27). Pada kenyataannya nilai jual hak milik lebih tinggi dibandingkan dengan hak-hak lainnya, WNA menganggap prosedur hak pakai terlalu rumit karena memiliki jangka waktu dan apabila jangka waktu tersebut habis maka hak pakai tersebut harus diperpanjang.

Perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dalam praktek bidang pertanahan memberi kemungkinan WNA untuk memiliki tanah yang dalam UUPA dilarang sehingga untuk memiliki tanah adalah dengan jalan meminjam nama WNI dalam melakukan transaksi jual beli, sehingga secara yuridis formal tidak menyalahi peraturan yang ada (Aprilia dkk, 2021:784). Perjanjian *nominee* bukan sesuatu yang baru terjadi di Indonesia, namun sudah sering dijumpai terutama di daerah pariwisata Bali. Ketika terjadi kesepakatan antara para pihak yang melahirkan suatu perjanjian dan dibuat dengan tujuan WNA dapat menguasai hak milik atas tanah secara legal diatas namakan WNI. Isi dari perjanjian tersebut menyatakan bahwa tanah tersebut milik pemberi kuasa (WNA) dimana WNI disini hanya dipinjam namanya dan mengelola tanah tersebut. WNI sering dikatakan wanprestasi karena mengakui tanah tersebut miliknya dan menjualnya tanpa sepengetahuan WNA yang membeli tanah tersebut. Hal ini akan menyebabkan konflik bagi para pihak, karena pihak yang merasa rugi dan menuntut tanah tersebut adalah WNA yang membeli tanah dengan uangnya. Jika ditelaah lebih lanjut dalam pengalihan hak atas tanah ini Notaris memiliki peran yang cukup besar dalam membuat kesepakatan tersebut, dimana notaris adalah pihak yang sadar dan paham bahwa

kesepakatan tersebut bertentangan dengan norma hukum, hal itu dapat berdampak apabila salah satu pihak melakukan wanprestasi. Notaris sebagai pihak yang memiliki kewenangan dalam membuat akta autentik mengenai perjanjian seharusnya menjalankan jabatannya dengan bertindak jujur, mandiri, Amanah, tidak berpihak, dan memberikan penyuluhan hukum bagi para pihak yang ingin membuat perjanjian yang merupakan penyeludupan hukum agar mereka paham dan sadar hukum serta mereka patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Praktik perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) masih sering terjadi dalam masyarakat, terutama di Bali antara WNA dengan WNI. Kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA di Indonesia menyalahi asas nasionalitas/asas kebangsaan yang menjadi salah satu asas dalam UUPA. Asas Nasionalitas menjelaskan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki tanah di Indonesia sesuai dengan yang dimaksud dalam Pasal 21 UUPA. Dengan menggunakan perjanjian pinjam nama ini pada hakikatnya memiliki maksud untuk WNI memberikan segala kewenangan kekuasaan kepada WNA untuk bertindak sebagai pemilik atas tanah yang menurut hukum bahwa Hak Milik tidak dapat dimiliki oleh WNA tersebut. Perjanjian pinjam nama yang menggunakan WNI sebagai *nominee* merupakan penyeludupan hukum karena pada substansinya bertentangan dengan UUPA dan memiliki tujuan untuk menghindari peraturan yang mengatur bahwa WNA tidak dapat menjadi pemegang hak milik atas tanah di Indonesia. Sesuai dengan peraturan yang ada, WNA tidak dapat menguasai tanah di Indonesia dengan Hak Milik

memiliki maksud untuk mempertahankan keutuhan NKRI dari penguasaan WNA.

Perjanjian pada dasarnya harus mengacu pada dasar otentik, dimana suatu perjanjian dapat digunakan sebagai pembuktian yang kuat sebagai bentuk perlindungan dan kepastian hukum bagi para pihak yang berikatan dalam perjanjian tersebut. Pasal 15 ayat (2) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris menyatakan notaris memiliki kewenangan untuk a) mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus, b) membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus. Surat perjanjian yang dibuat di bawah tangan dapat dinyatakan sebagai perjanjian yang otentik apabila terdapat dukungan dari pejabat yang berwenang untuk mengesahkan perjanjian tersebut. Dalam hal membuat perjanjian ini, notaris sebagai pejabat berwenang turut berperan untuk mengesahkan surat perjanjian. *Warmerking* adalah proses pengasahan yang dilakukan oleh notaris sebagai pejabat yang berwenang, dilakukan dengan membubuhkan cap stempel dan didaftarkan dalam pembukuan Notaris.

Dalam kasus yang terjadi pada Putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN. Gin Turut Tergugat sebagai Notaris memberikan jalan agar tujuan dari Warga Negara Asing itu terpenuhi, yaitu dengan membuat Surat Pernyataan No.46 dan No.48 yang mana surat pernyataan tersebut merupakan perjanjian yang dibuat antara Ninik Handayani dengan Ingrid J Driehuisen dihadapan notaris yang dibuat untuk melindungi kepentingan dari WNA. Pada kasus ini terjadi perjanjian pinjam nama antara Ninik Handayani dan Ingrid J Driehuisen atas

penguasaan hak milik atas tanah yang dibuatkan surat perikatan oleh Ketut Alit Nariasih Dadu, SH sebagai notaris yaitu surat pernyataan hal yang sebenarnya dan perikatan no. 46 tanggal 18 November 2014 dan surat pernyataan hal yang sebenarnya dan perikatan no. 48 tanggal 18 November 2014 yang selanjutnya disebut sebagai perikatan, pada intinya berisikan:

- a. Ninik Handayani hanya dipinjam Namanya dalam AJB dan SHM tanah sengketa;
- b. Semua biaya dalam pembelian tanah sengketa dan semua pajak serta biaya surat-surat di Notaris ditanggung oleh Ingrid J Driehuizen;
- c. Yang menjadi penguasa atas tanah dan dapat menikmati tanah dan segala sesuatu di atas tanah tersebut adalah Ingrid J Driehuizen.

Dalam penelitian ini, penulis akan fokus pada kasus terkait perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) mengenai penguasaan hak kepemilikan atas tanah antara WNI dengan WNA pada kasus peninjauan kembali putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN. Gin.

Pasal 1337 KUHPerdara menyebutkan “suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum”, sehingga isi dari perjanjian yang dibuat oleh para pihak tersebut bukan merupakan suatu sebab yang halal. Perjanjian *nominee* yang dibuat oleh Ninik Handayani dan Ingrid J Driehuizen sudah melanggar undang-undang karena isi perjanjian tersebut menyatakan bahwa yang menjadi penguasa atas tanah dan dapat menikmati tanah dan segala sesuatu di atas tanah tersebut adalah Ingrid J Driehuizen, hal itu bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa “hanya warga negara

Indonesia yang dapat mempunyai hak milik”. Jika dikaitkan dengan Pasal 1320 KUHPdata tentang syarat sahnya perjanjian, perjanjian pinjam nama tidak memenuhi syarat objektif, sehingga perjanjian yang dibuat oleh para pihak berdasarkan Pasal 1335 KUHPdata dapat dikatakan batal demi hukum. (Kusumawati, 2020:112). Dalam putusan tersebut majelis hakim menyatakan menolak seluruh gugatan yang diajukan oleh penggugat dan memenangkan pihak warga negara asing karena dalam persidangan warga negara asing mampu menunjukkan bukti yang mendukung. Dalam pertimbangan majelis hakim pada putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar terjadi *Dissenting Opinion* (DO) sehingga tidak dapat tercapai mufakat bulat karena Hakim Ketua dan Hakim Anggota memiliki pertimbangan yang berbeda, dimana pada pertimbangannya Hakim Anggota menyatakan menolak seluruh gugatan yang diajukan oleh Penggugat sedangkan Hakim Ketua mempertimbangkan untuk mengabulkan sebagian gugatan dari Penggugat.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas dan tidak adanya peraturan hukum terkait perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) di Indonesia yang menimbulkan banyak kasus sengketa di bidang pertanahan, sehingga penulis tertarik untuk menganalisa lebih dalam mengenai permasalahan tersebut dengan mengambil tema “TINJAUAN YURIDIS STATUS HUKUM PENGUASAAN HAK MILIK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING MENGGUNAKAN PERJANJIAN PINJAM NAMA (*NOMINEE AGREEMENT*) Studi Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gin”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari uraian latar belakang di atas, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu:

1. Timbulnya Hak Penguasaan atas Tanah oleh WNA dengan menggunakan perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*).
2. Akibat hukum dari kesepakatan antara warga negara Indonesia yang meminjamkan namanya kepada warga negara asing agar bisa mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia.
3. Terdapat keterbatasan jangka waktu dalam menggunakan hak pakai dan hak sewa serta harus dilakukan perpanjangan waktu bagi WNA yang melatarbelakangi terjadinya perjanjian pinjam nama.
4. Tidak adanya pengaturan tentang perjanjian pinjam nama secara tegas serta sanksinya bagi pihak yang membuat perjanjian.
5. Terdapat konflik norma antara amar putusan hakim pada putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN. Gin dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA.
6. Terdapat konflik norma antara Pasal 26 ayat (2) UUPA dengan Pasal 15 UUKN yang dimanfaatkan oleh WNA untuk membuat perjanjian pinjam nama.

1.3 Pembatasan Masalah

Dengan maksud supaya dapat terarah dalam penyusunan proposal penelitian ini, maka diambil pembatasan masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini memfokuskan pada status hukum hak milik atas tanah yang dikuasai oleh warga negara asing dengan melakukan perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dengan warga negara Indonesia beserta akibat dari penolakan

seluruh gugatan terhadap sengketa kepemilikan tanah dalam putusan nomor 137/Pdt.G/2021/PN. Gin.

1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana status hukum dari hak milik atas tanah yang dikuasai oleh warga negara asing dengan menggunakan perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*)?
2. Bagaimana pertimbangan hakim beserta akibat hukum dari penolakan gugatan (*Niet Ontvankelijke Velkaard*) dalam putusan nomor 137/Pdt.G/2021/PN. Gin mengenai perkara perjanjian *nominee*?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rincian rumusan masalah yang akan diteliti, Adapun tujuan dilakukan penelitian ini, yaitu:

1. Tujuan Umum

Supaya dapat menambah pengetahuan serta wawasan mengenai status hukum penguasaan hak milik atas tanah yang dikuasai oleh WNA beserta akibat hukum yang ditimbulkan oleh perjanjian pinjam nama sebagai penyeludupan hukum penguasaan hak milik atas tanah di Indonesia.

2. Tujuan Khusus

Untuk mengetahui bentuk pengaturan status hukum terkait tanah yang dikuasai oleh WNA dengan menggunakan perjanjian pinjam nama serta akibat yang ditimbulkan oleh ditolaknya gugatan hak atas tanah oleh majelis hakim.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi baru secara pemikiran dalam bidang keilmuan hukum khususnya terkait perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) mengenai hak milik atas tanah di Indonesia serta diharapkan dapat menjadi pedoman ataupun referensi untuk peneliti lainnya dalam menggunakan penelitian sejenis.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan dapat menjadi sarana pembelajaran hukum mengenai status hukum penguasaan hak milik atas tanah dengan menggunakan perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dan menjadi referensi penulisan karya ilmiah sejenis serta menjadi kajian ilmu pengetahuan.

b. Bagi Pemerintah

Dengan adanya penelitian hukum ini penulis mengharapkan pemerintah dapat mengambil Langkah tegas untuk mengatur mengenai perjanjian *nominee* di Indonesia.

c. Bagi Pengadilan

Peneliti berharap dengan adanya penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pengadilan mengingat banyaknya terjadi sengketa perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) di Indonesia serta diharapkan dapat menjadi referensi bagi hakim untuk memutus perkara mengenai perjanjian pinjam nama hak milik atas tanah di Indonesia.

d. Bagi Masyarakat Umum

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana edukasi dan sumber informasi bagi masyarakat umum tentang perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) sehingga akan bermanfaat bagi kesadaran hukum masyarakat terkait perjanjian hak milik atas tanah di Indonesia.

