

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum yang dimana memberikan jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negaranya, seperti hak warga negara untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik. Di dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, selain itu peruntukan kepemilikan hak atas tanah dibatasi penguasaannya. Hukum bertujuan untuk mendapatkan keadilan, menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat, ketertiban, dan mendapatkan kemanfaatan atas dibentuknya hukum tersebut. Pada kenyataannya, minat orang asing untuk memiliki tanah tanpa bangunan atau beserta bangunan yang berstatus Hak Milik atau Hak Guna Bangunan ditempuh melalui cara-cara yang sejatinya merupakan penyelundupan hukum (Sumardjono, 1994:58).

Penyelundupan hukum tersebut merupakan penyelundupan hukum yang melanggar undang-undang, karena secara yuridis formal perjanjian tidak menyalahi aturan. Terdapat aturan yang jelas dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa “Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik

kepada orang asing, kepada seorang warga-negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2) adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali”.

Di kehidupan sehari-hari masyarakat tidak pernah terlepas dari adanya hukum, sehingga masyarakat memerlukan adanya perlindungan hukum, baik dalam hal agama, ekonomi, ketahanan, sosial dan budaya. Masyarakat dalam menjalankan aktivitas perekonomiannya tidak akan dapat terlepas dari interaksi dengan orang lain, sehingga hal tersebut dapat menimbulkan suatu perikatan. Perikatan merupakan suatu hubungan hukum antara orang yang satu dengan yang lain yang timbul karena adanya peristiwa hukum yang dapat berupa perbuatan, kejadian atau keadaan (Adonara, 2014:4). Hak Milik atas tanah merupakan salah satu jenis hak milik yang sangat penting bagi negara, bangsa dan rakyat Indonesia. Mengenai pemilikan hak atas tanah, terdapat gambaran bahwa hak milik atas tanah merupakan persoalan yang perlu mendapatkan perlindungan yang sangat ketat.

Perlindungan ketat ini dimaksudkan agar pemberian status hak kepada perorangan harus dilakukan dengan seleksi yang ketat, agar betul-betul terjadi pemerataan atas status hak tersebut (Supriadi, 2010:66-67). Selain itu Indonesia merupakan salah satu negara berkembang, yang dimana kekayaan alam yang dimiliki sangatlah berlimpah. Persoalan-persoalan

tersebut muncul ketika dalam praktiknya tanah itu dikuasai oleh Warga Negara Asing (WNA) dengan dalih penanaman modal maupun perkawinan campuran antara Warga Negara Asing (WNA) dengan Warga Negara Indonesia (WNI).

Pasal 1313 KUH Perdata menyatakan bahwa perjanjian adalah *suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih*, pada dasarnya perjanjian dibagi menjadi dua macam yaitu perjanjian bernama (*nominaat*) dan perjanjian tidak bernama (*innominaat*) (Muhammad, 1992:93). Perjanjian bernama (*nominaat*) perjanjian yang memiliki nama sendiri, perjanjian tersebut diberi nama oleh pembuat Undang-Undang dan merupakan perjanjian yang sering ditemui di masyarakat. Perjanjian ini terdapat di dalam buku III KUH Perdata, mulai dari Jual-beli sampai Perdamaian. Sedangkan yang disebut dengan perjanjian tidak bernama (*Innominaat*) adalah perjanjian yang tidak diatur dalam KUH Perdata tetapi terdapat di dalam masyarakat, lahirnya perjanjian ini dalam praktiknya berdasarkan asas kebebasan berkontrak, mengadakan perjanjian.

Pemerintah harus menaruh perhatian yang sangat khusus terhadap pemilikan atas tanah tersebut, sehingga pemerintah tidak memperkenankan hak milik atas tanah itu beralih kepada orang asing. Kondisi ini membuat Warga Negara Asing berkeinginan untuk memiliki tanah atau rumah tempat tinggal diatas tanah hak milik, selain itu juga berkeinginan untuk menanamkan modalnya yang berhubungan dengan penggunaan tanah di Indonesia. Adapun upaya untuk memilikinya adalah dengan cara

melakukan terobosan dibidang hukum dalam bentuk perjanjian yang disebut dengan perjanjian *nominee* (Lodra, 2013:6).

Perjanjian *Nominee* adalah salah satu jenis perjanjian innominaat atau perjanjian tidak bernama yang tidak dikenal dalam KUH Perdata namun muncul dan berkembang dimasyarakat. Perjanjian *nominee* ini sering kali digunakan dalam hal penguasaan tanah di Indonesia oleh Warga Negara Asing (WNA). Perjanjian *Nominee* umumnya dijadikan instrumen kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA), jika dibiarkan secara terus-menerus maka aset tanah negara akan berkurang. Dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menganut asas nasionalitas yaitu suatu asas yang hanya memberikan hak kepada Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat memiliki hak milik atas tanah, hal tersebut tercantum di dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa “Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2”, dan juga diatur dalam pasal 21 ayat (1), (2), (3), dan (4), jo pasal 26 ayat (2).

Parameter untuk menentukan suatu perjanjian termasuk perjanjian *nominee* (pinjam nama) didasarkan pada tatanan peraturan perundang-undangan atau prinsip hukum sebagai kriteria kebenaran, antara lain (Latumeten, 2012):

1. Pasal 1873 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa “Persetujuan lebih lanjut dalam suatu akta tersendiri, yang bertentangan dengan akta asli

hanya memberikan bukti di antara pihak yang turut serta dan para ahli warisnya atau orang-orang yang mendapatkan hak dari mereka, dan tidak dapat berlaku terhadap pihak ketiga.

2. Pasal 1320 KUH Perdata menyatakan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi 4 syarat, diantaranya syarat adanya kausa/sebab yang halal. Undang-undang tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan kausa yang halal dan hanya menjabarkan lebih lanjut dalam Pasal 1335 dan 1337 KUH Perdata, KUH Perdata mengenal adanya 3 macam kausa yaitu (Latumeten, 2012):

a. Perjanjian tanpa kausa.

Perjanjian tanpa tujuan atau sebab dan perjanjian tanpa kausa bukan termasuk kausa yang terlarang maupun kausa yang palsu. Perjanjian tanpa kausa suatu perjanjian yang dituju oleh para pihak tidak mungkin untuk dilaksanakan.

b. Perjanjian dengan kausa yang palsu.

Maksud suatu perjanjian memang mengandung kausa tetapi bukan kausa yang sebenarnya. Kausa yang palsu, yang bukan kausa yang sebenarnya, dapat merupakan yang terlarang atau yang bertentangan dengan undangundang, ketertiban umum atau kesusilaan dan bisa juga yang palsu itu bukan merupakan kausa yang terlarang.

c. Perjanjian dengan kausa terlarang.

Perjanjian dengan kausa yang terlarang maksudnya adalah suatu perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan

dan ketertiban umum. Perjanjian yang terlarang oleh undang-undang dapat ditinjau dari 3 aspek yaitu substansi perjanjian yang terlarang oleh undang-undang, pelaksanaan perjanjian yang dilarang oleh undang-undang dan motivasi atau maksud dan tujuan membuat perjanjian yang dilarang oleh undang-undang.

Jika dilihat dari tujuan perjanjian *nominee* langsung, secara normatif perjanjian tersebut adalah batal demi hukum. Perjanjian yang dibuat untuk membentuk konsep *nominee* secara langsung merupakan perjanjian dengan kausa palsu yang bertentangan dengan undang-undang, syarat objektif kausa yang halal sesuai Pasal 1320 KUH Perdata tidak terpenuhi. Penafsiran kausa yang halal secara umum tidak hanya melihat dari substansi yang secara eksplisit tertuang dalam suatu perjanjian, melainkan maksud ataupun tujuan membuat perjanjian yang dilarang oleh undang-undang yang dalam hal ini adalah UUPA. Sehingga, permasalahannya adalah untuk mengidentifikasi dan membuktikan apakah suatu perjanjian tersebut merupakan simulasi atau bukan. Dilihat dari UUPA, perjanjian *nominee* untuk pemilikan suatu tanah di Indonesia tidak akan menjadi masalah apabila para pihak yang melakukan perjanjian *nominee* itu sesama Warga Negara Indonesia (WNI). Sedangkan jika perjanjian *nominee* itu dilakukan antara Warga Negara Asing (WNA) dengan Warga Negara Indonesia (WNI) itu akan menimbulkan permasalahan, hal tersebut jelas dilarang dalam UUPA yaitu berkaitan dengan pengaturan pada Pasal 21 ayat (1) jo Pasal 26 ayat (2). Dalam pembuatan perjanjian *nominee* hak

atas tanah antara WNA dengan WNI, kedudukan WNA dalam perjanjian tersebut sangatlah lemah walaupun perjanjian tersebut telah dinotariilkan.

Praktik penguasaan tanah oleh WNA tidak dapat dihindari, karena perkembangan dan jumlah mereka yang masuk ke negara Indonesia ini terus saja meningkat pada era globalisasi ini. Mengingat keluasan kewenangan yang terkandung dalam hak milik atas tanah, sementara Warga Negara Asing (WNA) tidak diperbolehkan memilikinya. Disisi lain Warga Negara Asing (WNA) mempunyai banyak cara untuk dapat menguasai tanah dengan hak milik di Indonesia yaitu dengan cara melakukan perjanjian *nominee* atau pinjam nama Warga Negara Indonesia (WNI) dalam praktik jual-beli tanah antara WNI dengan WNA. Perjanjian beserta kuasa semacam ini bertentangan dengan Undang-Undang dan berakibat batal demi hukum, perjanjian *nominee* merupakan perjanjian pura-pura dan juga mengandung kausa yang terlarang. Tingkat keabsahan perjanjian *nominee* ini harus memenuhi ketentuan pasal 1320 tentang syarat sahnya perjanjian, jika salah satu syarat tersebut tidak terpenuhi maka perjanjian *nominee* tersebut dianggap tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bagi para pihaknya.

Terkait hal tersebut adapun contoh kasus perjanjian *nominee*, kasus ini terjadi di Bali. Dalam kasus ini, Saito Hiromi (Pengugat/ Pembanding) pada tahun 1997 membeli Tanah beserta bangunan Rumah, tanah hak milik No. 2366/Pemecutan Kelod, luas 180 M², atas nama Anak Agung Made Mahardika terletak di Kompleks Perumahan Lady Garden Kavling 9 Jalan Gunung Sopotan No. 99 Denpasar, dengan harga Rp. 150.000.000,-

(Seratus lima puluh juta) dari Anak Agung Made Mahardika. Karena Saito Hiromi (Penggugat/Pembanding) seorang Warga Negara Asing yang sesuai ketentuan Hukum Pertanahan di Indonesia tidak dimungkinkan memiliki dan membeli tanah beserta bangunan Rumah, maka Saito Hiromi (Penggugat/Pembanding) dan Choirul Anam (Tergugat I/Terbanding I) sepakat meminjam nama Choirul Anam (Tergugat I/Terbanding I) untuk menjadi atas nama dalam Sertifikat dan mempercayakan sertifikat untuk dipegang oleh Choirul Anam (Tergugat I/Terbanding I) berdasarkan Akta Jual beli No. 137/Dps.B/1997 tertanggal 12 September 1997 yang dibuat dihadapan Notaris/PPAT Josef Sunar Wibisono, SH., selanjutnya perubahan sertifikat tertanggal 30 september 1997 menjadi sertifikat Hak Milik No. 2366/Pemecutan Kelod, luas 180 M2, atas nama Choirul Anam (Tergugat I/Terbanding I). Terjadinya peralihan atau pemindahan hak secara sepihak, sehingga timbul kerugian. AJB (Akta Jual-Beli) dan balik nama telah dilakukan di kantor Notaris/PPAT I Made Arnaja, S.H tanpa sepengetahuan dan tanpa persetujuan Warga Negara Asing (WNA).

Kepastian hukum merupakan suatu hal yang hanya bisa dijawab secara normatif berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku, akan tetapi kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan dan logis dalam arti menjadi sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang timbul dari ketidakpastian. Konflik norma tersebut terjadi karena sudah diatur jelas di Pasal 9 ayat (1) UUPA

menyatakan bahwa “Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2” dan pasal 21 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”, sedangkan warga negara asing hanya berhak menggunakan hak pakai, hak guna bangunan, dan hak guna usaha.

Disisi lain, KUH Perdata mengatur bahwa semua perjanjian itu sah apabila syarat sahnya perjanjian itu terpenuhi. Dalam kasus ini syarat yang tidak terpenuhi adalah suatu sebab yang halal, dimana esensinya adalah itikad baik sebelum dilakukannya suatu perjanjian karena adanya penyelundupan hukum dalam perjanjian *nominee* yang tidak dibarengi dengan perjanjian tambahan sehingga memberikan peluang timbulnya wanprestasi. Adapun esensi dari perjanjian *nominee* adalah adanya pernyataan yang menyatakan bahwa *beneficiary* (penerima) merupakan pemilik sebenarnya dari benda yang secara legal dicatat sebagai milik dari *nominee*.

Berdasarkan uraian di atas untuk mengetahui, memahami dan juga mengkaji masalah perjanjian *nominee* antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing dalam praktik jual beli tanah maka penulis tertarik mengangkat dan menganalisis permasalahan dalam bentuk Skripsi dengan judul **“Keabsahan Perjanjian *Nominee* Antara Warga Negara Indonesia Dengan Warga Negara Asing Dalam Praktik Jual-Beli Tanah Hak Milik Dikaji Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Permasalahan dalam penelitian yang telah diajukan oleh penulis dapat diidentifikasi permasalahannya sebagai berikut:

1. Terjadinya praktik penyeludupan hukum dari praktik perjanjian *nominee*.
2. Syarat sahnya perjanjian untuk keabsahan hak milik atas tanah yang tercantum pada Pasal 21 ayat (1) UUPA justru dialpakan salah satu unsurnya oleh perjanjian *nominee*.
3. Terjadinya pengingkaran perjanjian *nominee* oleh salah satu pihak, yang berimbas pada sengketa tanah hak milik.
4. Terjadi konflik norma antara UUPA dan KUH Perdata pada perjanjian *nominee*.
5. Diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi, namun baru sebatas mengatur sanksi.

1.3. Pembatasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas dan mengingat keterbatasan kemampuan peneliti baik mengenai pengetahuan teori dan praktik, maka peneliti memfokuskan titik permasalahan pada ruang lingkup yaitu keabsahan perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan Perundang-undangan di Indonesia, akibat hukum perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan

Perundang-undangan di Indonesia dan upaya penyelesaian sengketa akibat perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan oleh penulis maka kiranya penulis perlu merumuskan suatu permasalahan pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan Perundang-undangan di Indonesia?
3. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa akibat perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik?

1.5. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang sudah penulis buat, maka adapun tujuan yang ingin dicapai sebagai berikut:

1. Tujuan Umum
 - a. Untuk memenuhi dan melengkapi tugas sebagai persyaratan pokok bersifat akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum.

- b. Untuk memberikan solusi terkait dengan permasalahan hukum yang terjadi.
- c. Untuk melatih diri dalam menyampaikan buah pikiran secara tertulis, ilmiah, dan sistematis.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis keabsahan perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya penyelesaian sengketa akibat perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik.

1.6. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

- a. Untuk menambah referensi dan dapat digunakan oleh semua pihak yang memerlukan ataupun membutuhkan tentang perjanjian *nominee* (pinjam nama) antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

- b. Untuk memberikan informasi bagi pembaca tentang perjanjian *nominee* (pinjam nama) antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

2. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memberikan pencerahan tentang permasalahan hukum yang ada, sehingga bisa menjadi dasar pemikiran yang teoritis.
- b. Untuk menambah wawasan bagi para peneliti dan pembaca terkait dengan perjanjian *nominee* (pinjam nama) antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dalam praktik jual-beli tanah hak milik dikaji dari peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

