

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pemanfaatan lahan menunjukkan tren yang terus bertambah seiring pertumbuhan jumlah penduduk serta bertambahnya berbagai keperluan yang berhubungan dengan tanah. Pemanfaatan tanah tidak terbatas pada fungsi perumahan ataupun sektor pertanian, Namun juga digunakan sebagai perjanjian untuk memperoleh pinjaman dari bank, serta untuk kegiatan ekonomi seperti jual beli dan sewa menyewa. Mengingat Mengingat peran strategis tanah bagi individu maupun entitas hukum, maka diperlukan perlindungan berupa kepastian hukum atas status kepemilikannya (Sangsun, 2008:11).

Sistem petanahan nasional telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang selanjutnya disebut UUPA, membawa perubahan mendasar dalam sistem Hukum Agraria nasional, khususnya dalam aspek petanahan. (Budi Harsono, 2016:69).

Berangkat dari kenyataan bahwa tanah memiliki nilai ekonomi, sosial, dan budaya yang tinggi, terutama di daerah-daerah strategis atau kawasan pariwisata seperti Bali. Warga negara asing memiliki minat besar untuk memiliki atau menguasai tanah di Indonesia, khususnya di Bali, namun mereka terhalang oleh peraturan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pokok Agraria (UUPA), yang melarang kepemilikan tanah dengan hak milik oleh warga negara asing.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-

Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA), menyatakan:

1. Hanya warga negara Indonesia yang berhak memiliki hubungan hukum sepenuhnya terhadap unsur-unsur bumi, air, dan ruang angkasa, sebagaimana dibatasi dan diatur dalam ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.
2. Setiap warga negara Indonesia, tanpa membedakan jenis kelamin, baik pria maupun wanita, memiliki hak yang sama untuk memperoleh hak atas tanah serta memanfaatkan hasilnya demi kepentingan pribadi maupun untuk kesejahteraan keluarganya. (Alifia. 2022:29-38).

Secara prinsip, sistem hukum di Indonesia menetapkan pembatasan terhadap hak kepemilikan tanah oleh warga negara asing. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang menyatakan bahwa orang asing tidak diperkenankan memiliki tanah secara penuh, melainkan hanya dapat memperoleh hak terbatas seperti hak guna usaha, hak pakai, atau hak sewa atas tanah. Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak kepemilikan atas tanah di Indonesia. Pasal 26 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 memperkuat ketentuan ini dengan menyebutkan bahwa setiap tindakan hukum yang dengan sengaja mengalihkan hak milik atas tanah kepada orang asing, melalui cara apa pun seperti jual beli, penukaran, hibah, wasiat, atau cara lainnya, akan batal demi hukum. Dengan demikian, orang asing tidak diperbolehkan memiliki hak kepemilikan atas tanah di Indonesia (Amalia. 2021:3).

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi dasar dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional mengedepankan asas nasionalitas. Asas ini menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia (WNI) yang memiliki kewenangan untuk memperoleh hak milik atas tanah. Dengan demikian, UUPA secara tegas menutup

kemungkinan bagi warga negara asing (WNA) untuk memiliki hak kepemilikan atas tanah di Indonesia. Penerapan asas nasionalitas dalam UUPA, terutama dalam kepemilikan hak atas tanah, memberikan konsekuensi adanya perbedaan perlakuan antara WNI dengan WNA. Perbedaan perlakuan tersebut adalah wajar, khususnya dalam hal peranan dan posisi tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia terutama di desa goblek yang memiliki kedudukan yang penting. Asas nasionalitas yang diatur dalam UUPA tidak sepenuhnya menutup kemungkinan bagi warga negara asing (WNA) untuk memiliki hak atas tanah, namun hak yang dapat dimiliki oleh WNA terbatas pada hak guna, hak pakai, atau hak sewa, sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA. Dalam implementasinya, terutama berkaitan dengan ketentuan mengenai hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1), ditegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia (WNI) yang dapat memiliki hak milik secara penuh. (Roestamy, 2011:127).

Hak milik merupakan salah satu bentuk hak atas tanah yang bersifat utama dan memiliki kedudukan paling tinggi dibandingkan dengan jenis hak atas tanah lainnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa hak milik adalah hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, paling kuat, dan paling lengkap yang dapat dimiliki oleh seseorang.

1. Istilah 'terkuat' menunjukkan bahwa hak milik atas tanah dapat dimiliki untuk jangka waktu yang tidak terbatas, serta didukung oleh legalitas melalui proses pendaftaran tanah.
2. Sementara itu, 'terpenuh' mengandung makna bahwa hak milik merupakan bentuk hak yang paling luas cakupannya dan dapat menjadi dasar atau sumber bagi lahirnya jenis-jenis hak atas tanah lainnya.

Dengan demikian, secara yuridis, pemegang hak milik atas tanah memiliki perlindungan hukum yang kuat terhadap klaim dari pihak manapun, karena hak tersebut dijamin dengan sifat terkuat dan terpenuh sebagaimana diatur dalam UUPA. Namun, meskipun hak milik memiliki kedudukan tertinggi, bukan berarti hak tersebut bersifat mutlak, tanpa batas, atau tidak dapat dibatasi. Kepemilikan atas hak milik tetap tunduk pada ketentuan tertentu, salah satunya sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa 'Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. (Diva. 2024:7-19.)

Dalam Pasal 26 ayat 2 (UUPA) menegaskan bahwa setiap bentuk peralihan hak milik atas tanah kepada orang asing, warga negara dengan kewarganegaraan ganda, atau badan hukum tertentu yang tidak memenuhi ketentuan pemerintah adalah batal demi hukum. Konsekuensi dari pelanggaran ini adalah tanah yang dialihkan akan jatuh kepada negara, Sementara itu, hak-hak pihak lain yang melekat pada tanah tersebut tetap memiliki kekuatan hukum, dan segala pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tanah tidak dapat dituntut kembali. Ketentuan ini bertujuan untuk menjaga kepemilikan tanah tetap berada di tangan warga negara Indonesia serta mencegah spekulasi tanah yang dapat merugikan kepentingan nasional. Dengan adanya aturan ini, pemerintah berupaya melindungi kedaulatan tanah sebagai aset strategis bangsa dan memastikan bahwa tanah digunakan untuk kepentingan rakyat secara adil dan berkelanjutan (Yosia & Taufiq. 2015:6).

Untuk menghindari pembatasan ini, Pihak asing kerap memanfaatkan skema perjanjian *nominee* atau menggunakan nama warga negara Indonesia sebagai perantara guna memperoleh hak kepemilikan atas tanah di Indonesia. Di mana WNI bertindak sebagai pemegang formal hak atas tanah atas nama mereka, meskipun praktik ini cukup

umum terjadi di beberapa daerah, termasuk Desa Gobleg, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng, keberadaan perjanjian *nominee* ini sebenarnya melanggar ketentuan hukum yang berlaku dan menimbulkan potensi permasalahan hukum di masa depan (Dharma. 2022:246-251).

Dalam konsep perjanjian *nominee*, tanah secara hukum dimiliki oleh WNI, Namun, sumber dana atau pembiayaan untuk pembelian tanah tersebut berasal dari pihak asing. Kepemilikan atas tanah tersebut bersifat tidak langsung, karena didasarkan pada hubungan hukum melalui perjanjian *nominee* antara warga lokal dan pihak asing (Y Hetharie, 2019:27–36). Dalam perjanjian ini, dinyatakan bahwa hak kepemilikan tanah secara formal dimiliki oleh WNI, sementara pihak asing yang menyediakan dana dapat memberikan petunjuk atau mengarahkan berbagai transaksi hukum terkait tanah tersebut. Meskipun kepemilikan tanah secara resmi ada pada WNI, keterlibatan finansial dari pihak asing menciptakan dimensi kepemilikan tidak langsung yang menimbulkan isu legalitas dan etika yang perlu diperhatikan (Rosyani. 2023:7624-7636).

Penggunaan perjanjian *nominee*, baik yang melibatkan WNI maupun WNA, pada dasarnya menimbulkan ketidakpastian hukum dan bahkan dapat dikategorikan sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam hal kepemilikan tanah di Indonesia. Ketidakpastian ini berkaitan erat dengan sistem pendaftaran tanah serta sistem publikasi pertanahan yang berlaku, yang berperan penting dalam menentukan siapa yang secara sah memiliki hak atas tanah, sekaligus menjadi dasar dalam menetapkan dokumen kepemilikan yang sah dan dapat dijadikan alat bukti kepemilikan. (Arsela. 2021:505-524).

Penggunaan perjanjian *nominee*, baik yang melibatkan warga negara Indonesia

maupun warga negara asing, pada dasarnya menimbulkan ketidakpastian hukum dan bahkan dapat dikategorikan sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam hal kepemilikan tanah di Indonesia. Ketidakpastian ini berkaitan erat dengan sistem pendaftaran tanah serta sistem publikasi pertanahan yang berlaku, yang berperan penting dalam menentukan siapa yang secara sah memiliki hak atas tanah, sekaligus menjadi dasar dalam menetapkan dokumen kepemilikan yang sah dan dapat dijadikan alat bukti kepemilikan, khususnya warga lokal di Desa Gobleg. Jangka waktu perjanjian *nominee* biasanya ditentukan berdasarkan kesepakatan antara para pihak yang terlibat, misalnya 5, atau 10 tahun, dan dapat diperbarui atau diperpanjang sesuai kebutuhan, namun harus mematuhi hukum yang berlaku di Indonesia. Perjanjian ini juga biasanya mencakup klausul pemutusan lebih awal akibat pelanggaran atau perubahan hukum, serta mengatur keberlanjutannya jika jangka waktu berakhir atau salah satu pihak meninggal dunia. Oleh karena itu, untuk memastikan perjanjian *nominee* sah secara hukum, sangat disarankan untuk berkonsultasi dengan ahli hukum atau notaris agar tidak melanggar aturan yang berlaku (Pulungan. 2024:24)

Namun, pembatasan hak milik atas tanah bagi WNA tidak menjadi halangan bagi mereka untuk dapat memperoleh hak milik atas tanah di Bali salah satunya di Desa Gobleg salah satu bentuk penyelundupan hukum dalam kepemilikan tanah dilakukan melalui perjanjian *nominee*. Perjanjian *nominee*, atau yang lazim disebut sebagai perjanjian pinjam nama, merupakan jenis perjanjian tidak bernama (*inominata*) yang secara eksplisit tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), namun telah berkembang dalam praktik masyarakat, khususnya di daerah wisata seperti Bali. Oleh karena itu, perjanjian ini dapat diklasifikasikan sebagai bentuk penyelundupan hukum yang digunakan oleh warga negara asing untuk

memperoleh hak kepemilikan atas tanah di Indonesia. (Khairunnisa. 2022:51-172).

Di Desa Gobleg praktik perjanjian *nominee* masih kerap terjadi, di mana WNA memanfaatkan warga lokal sebagai perantara guna menghindari ketentuan larangan kepemilikan tanah bagi pihak asing. Perjanjian ini memungkinkan WNA untuk memiliki kendali atas tanah secara tidak langsung, meskipun secara hukum nama yang tertera pada sertifikat tanah adalah milik WNI. Praktik ini menjadi polemik, terutama karena bertentangan dengan asas kepemilikan hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, bahwa terjadinya ketidak sesuaian dimana WNA hanya sebatas hak guna, hak pakai, atau hak sewa atas tanah yang bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) UUPA yaitu Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik, hal ini menimbulkan kekhawatiran mengenai kedaulatan dan keberlanjutan pengelolaan tanah bagi masyarakat setempat. Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menekankan bahwa setiap bentuk pengalihan hak milik atas tanah kepada pihak asing, individu yang memiliki kewarganegaraan ganda, atau badan hukum yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan oleh pemerintah, dianggap batal secara hukum. Konsekuensi dari pelanggaran ini adalah tanah yang dialihkan akan jatuh kepada negara, sementara hak-hak pihak lain yang membebani tanah tersebut tetap berlaku, dan pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat diminta kembali.

Ketentuan ini bertujuan untuk menjaga kepemilikan tanah tetap berada di tangan warga negara Indonesia serta mencegah spekulasi tanah yang dapat merugikan kepentingan nasional. Dengan adanya aturan ini, pemerintah berupaya melindungi kedaulatan tanah sebagai aset strategis bangsa dan memastikan bahwa tanah digunakan untuk kepentingan rakyat secara adil dan berkelanjutan.

Penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam implikasi dari

perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan tanah di Desa Gobleg dan bagaimana hal tersebut berdampak pada masyarakat serta regulasi agraria di Indonesia. Studi ini juga penting untuk melihat sejauh mana perjanjian *nominee* dapat memengaruhi stabilitas pengelolaan tanah di masa depan, khususnya dalam konteks penerapan UUPA. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penulis merasa terdorong untuk mengangkatnya sebagai fokus kajian dalam sebuah penelitian yang berjudul “Implementasi Pasal 26 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria Terhadap Perjanjian *Nominee* Oleh Warga Negara Asing Di Desa Gobleg Kecamatan Banjar Kabupaten Buleleng”

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasi permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur tentang Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang berhak memiliki tanah dengan hak milik.
2. Praktik perjanjian *nominee* yang dilakukan oleh warga negara asing untuk memanfaatkan tanah di Indonesia melalui warga negara Indonesia untuk menghindari larangan hukum terkait kepemilikan tanah.
3. Potensi pelanggaran hukum dalam praktik perjanjian *nominee*, serta kemungkinan timbulnya sengketa hukum atau konflik kepemilikan tanah di masa mendatang.
4. Masih terdapat perjanjian *nominee* di Desa Gobleg yang berlangsung sudah lama. Hal ini menunjukkan adanya kelanjutan praktik *nominee*, sehingga

menimbulkan potensi permasalahan hukum maupun konflik di kemudian hari.

5. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap praktik perjanjian *nominee* sehingga masyarakat di Desa Gobleg memerlukan peningkatan pemahaman dan kesadaran hukum terkait praktik perjanjian *nominee* yang masih marak terjadi. Untuk memastikan bahwa masyarakat memahami risiko hukum, dampak jangka panjang, serta konsekuensi sosial dan ekonomi yang dapat timbul dari keterlibatan dalam perjanjian *nominee*.

1.3. Pembatasan Masalah

Mengacu pada identifikasi masalah yang telah dipaparkan di atas, maka dalam hal ini permasalahan yang muncul tampak begitu kompleks. Pembatasan masalah dilakukan secara tegas untuk mengatur materi di dalamnya. Hal ini diperlukan untuk menghindari ketidaksesuaian yang terjadi antara rumusan pokok permasalahan, isi dan materi yang terkandung dalam penelitian ini. Untuk meminimalisir ketidaksesuaian pembahasan dan pokok permasalahan, maka digunakan batasan-batasan terkait lingkup permasalahan yang akan dibahas. Berdasarkan identifikasi masalah diatas, penelitian ini dititik beratkan kepada analisis perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak atas tanah dalam konteks Undang-Undang Pokok Agraria yang ada di desa Gobleg. Dan dapat mempermudah pembaca memahami lingkup dan batasan dari penelitian ini, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap studi hukum agraria di Indonesia terutama di kawasan parawisata seperti di Bali.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat ditentukan permasalahan yang diambil dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Bagaimana mekanisme perjanjian *nominee* yang dilakukan oleh warga negara asing terhadap kepemilikan hak atas tanah di Desa Gobleg, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimana akibat hukum yang timbul dari pelaksanaan perjanjian *nominee* ini bagi para pihak di Desa Gobleg, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng?

1.5. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan penelitian ini, diantaranya:

A. Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis terkait dengan status kepemilikan dan perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing yang ada di desa Gobleg.

B. Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dilakukannya penelitian ini diantaranya:

- a. Untuk mengetahui Bagaimanakah mekanisme perjanjian *nominee* yang dilakukan oleh warga negara asing terhadap kepemilikan hak atas tanah di Desa Gobleg, kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng.
- b. Untuk mengetahui Bagaimana akibat hukum yang timbul dari pelaksanaan perjanjian *nominee* ini bagi para pihak di Desa Gobleg, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng.

1.6. Manfaat Penelitian

Secara umum mamfaat dari sebuah penelitian dapat ditujukan pada fokus permasalahan suatu penelitian. Manfaat dari penelitian ini ditujukan untuk mengetahui perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing di kawasan parawisata Bali salah satunya di desa Gobleg. Harapan peneliti melalui penelitian ini dapat memberikan manfaat diantaranya:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak positif secara teoritis mengenai perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing di desa Gobleg. Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan masukan pemikiran dibidang ilmu hukum khususnya di hukum perdata yakni perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak- hak atas tanah

b. Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Peneliti berharap penelitian ini dapat bermanfaat positif sebagai tambahan pengetahuan dan referensi bagi mahasiswa dalam memahami perjanjian *nominee* di desa Gobleg khsusnya mengenai kepemilikan hak atas tanah maupun studi sejenis.

b. Bagi Masyarakat

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi salah satu bahan referensi dan edukasi bagi masyarakat guna meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap berbagai permasalahan yang ada disekitarnya, Secara khusus membahas persoalan hukum terkait penggunaan perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing.

c. Bagi Pemerintah

Peneliti berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dapat menjadi sarana pengembangan pemikiran serta memberikan masukan kepada aparat terkait perjanjian *nominee*, serta penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kemampuan analisis, menganalisis dan menelaah aspek hukum terkait perjanjian *nominee* dalam kaitannya dengan kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing.

d. Bagi Penulis

Peneliti berharap penelitian ini dapat bermanfaat dan dapat menjadi sarana pengembangan pemikiran terkait perjanjian *nominee*, serta peneliti berharap penelitian ini mampu meningkatkan kemampuan analisis, berfikir dan mengkaji dan mengkaji Perjanjian *Nominee* Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing

