

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Tanah merupakan suatu objek bagian dari bumi yang dapat dikuasai oleh suatu negara, masyarakat adat, individu (perorangan) atau badan hukum yang nantinya dapat dipergunakan sebagai suatu kepentingan yang bernilai ekonomis atau budaya (Arba, 2019:7). Tanah selain sebagai suatu sarana tempat tinggal dan usaha masyarakat, tanah juga dapat diartikan sebagai simbol kedaulatan, hak asasi, pengakuan sosial tentang keberadaan warga negaranya. Sehingga tanah juga dapat dilihat sebagai suatu simbol ikatan dari setiap keberadaan warga negaranya dan tidak hanya bermakna sebagai suatu hal yang bersifat ekonomis saja (Adnyani, 2013:78). Di Indonesia, penguasaan dan pemanfaatan tanah telah diatur secara ketat oleh negara dengan suatu tujuan agar tetap terjaganya kesejahteraan masyarakat serta agar dapat menghindari terjadinya penguasaan dan pemanfaatan tanah secara tidak sah oleh warga negara Indonesia (WNI) maupun warga negara asing (WNA) (Ridhogusti & Kurniati, 2024:157). Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa:

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

Pengaturan ini menjadi suatu landasan bagi negara untuk dapat mengatur serta mengawasi atas penguasaan tanah agar tidak terjadi suatu sengketa yang menguntungkan individu atau hanya salah satu pihak saja. Ketentuan tersebut

kemudian diakomodasi melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pada UUPA telah mengatur terkait peruntukan, pemilikan dan penguasaan tanah dengan tujuan untuk kepentingan bangsa, negara dan masyarakat secara langsung maupun secara tidak langsung (Dantes *et al.*, 2024:225). Sehingga suatu penguasaan atas tanah dalam fungsi sosialnya memiliki batas-batas yang tidak dapat dilanggar serta telah diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA, yang berbunyi bahwa:

“Hanya Warga negara Indonesia yang dapat mempunyai wewenang atas seluruhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia.”

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, terkandung asas nasionalitas yang dipertegas untuk dapat memberikan suatu hak-hak eksklusif hanya kepada warga negara Indonesia (WNI), yang berhubungan erat dengan keberadaan atas tanah di Indonesia. Terkait dengan kepemilikan tanah oleh warga negara Indonesia (WNI) juga di atur pada Pasal 21 ayat (1) UUPA telah menegaskan bahwa:

“Hanya Warga negara Indonesia yang berhak atas hak kepemilikan tanah di Indonesia”.

Merujuk atas ketentuan tersebut mengakibatkan suatu aspek penting untuk menekankan bahwa warga negara asing (WNA) tidak dibenarkan terhadap suatu penguasaan atau kepemilikan atas tanah di Indonesia. Terkait penguasaan atau kepemilikan atas tanah oleh warga negara asing (WNA) juga dipertegas kembali pada 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 (1), 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.”

Merujuk dalam pengaturan tersebut, warga negara asing (WNA) tidak memiliki suatu kemungkinan mendapatkan hak atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung di Indonesia. warga negara asing (WNA) dapat menggunakan tanah di Indonesia dengan pengecualian hanya mendapatkan hak pakai dan hak sewa dengan kurun waktu yang jelas (Kindangen,2019:55). Walaupun peraturan perundang-undangan di Indonesia cukup memadai dalam mengatur adanya kepemilikan atau penguasaan atas tanah oleh warga negara asing (WNA) di Indonesia. Namun masih terdapat celah-celah hukum yang dimanfaatkan sebagai celah dalam upaya penyelundupan hukum (Pebriyana *et al.*, 2020:327).

Perbuatan melakukan perjanjian dapat menjadi suatu gerbang awal terhadap adanya suatu ikatan hukum antara satu pihak dengan pihak lainnya, yang akan menimbulkan suatu hak serta kewajiban di antara para pihak yang telah mengikatkan diri dalam suatu perjanjian tersebut. Dalam hukum kontrak di Indonesia, terdapat dua jenis perjanjian yaitu, perjanjian bernama (*nominaat*) yang diatur dalam Buku III KUHPerdara seperti perjanjian sewa-menyewa, jual-beli, tukar-menukar, persekutuan perdata, pemberian kuasa, penanggung hutang dan lain sebagainya. terdapat juga jenis perjanjian tidak bernama (*innominaat*) yang merupakan suatu perjanjian yang tidak dikenal dalam Buku III KUHPerdara. Namun, perjanjian tidak bernama (*innominaat*) hadir dan berkembang di dalam masyarakat (Hasibuan, 2016:45). Dalam praktiknya suatu perjanjian bernama (*nominaat*) dan perjanjian tidak bernama (*innominaat*) dapat menimbulkan hubungan hukum yang sah sepanjang memenuhi syarat-

syarat sahnya perjanjian. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara yang menyatakan bahwa:

“Supaya terjadi persetujuan yang sah, perlu terpenuhinya empat syarat;

1. Kesepakatan mereka yang saling mengikatkan diri;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu pokok persoalan tertentu;
4. Suatu sebab yang tidak terlarang (halal)”.

Salah satu perjanjian tidak bernama (*Innominaat*) yang kerap digunakan dalam praktik perjanjian yang berkembang di masyarakat, Khususnya digunakan oleh warga negara asing dalam upaya untuk menghindari adanya pembatasan penguasaan tanah di Indonesia, yaitu perjanjian *nominee*. Perjanjian *nominee* sering diartikan sebagai perjanjian pinjam nama atau perwakilan yang berdasarkan suatu surat kuasa atau surat pernyataan yang dibuat oleh para pihak, warga negara asing (WNA) meminjam nama kepada warga negara Indonesia (WNI) agar bersedia namanya dicantumkan sebagai pemilik tanah atau sertifikat. Namun, manfaat dan kendali sepenuhnya tetap berada pada warga negara asing (WNA) (Saputri, 2015:100).

Perjanjian *nominee* tidak dikenal secara eksplisit di dalam Buku III KUHPerdara. Namun, dalam kasus ini diselundupkan dalam bentuk perjanjian sewa-menyewa tanah seumur hidup untuk menghindari larangan dalam hukum positif, sehingga tampak secara formil sah akan tetapi di dalam substansinya tidak sesuai dengan yang tertuang dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Selain itu, secara khusus perjanjian sewa-menyewa termuat dalam Pasal 1548 KUHPerdara menyatakan bahwa:

“sewa-menyewa merupakan suatu persetujuan dengan nama pihak yang satu saling mengikatkan diri untuk memberikan kenikmatan suatu barang kepada pihak lain selama kurun waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga

yang disanggupi oleh pihak tersebut terakhir itu. Orang dapat menyewakan berbagai jenis barang, baik yang tetap maupun yang bergerak”.

Pada Pasal 1548 KUHPerdara telah dengan mutlak menyatakan “ jangka waktu tertentu” yang dapat diartikan sebagai suatu hal yang bisa dihitung dan matematis dalam upaya untuk mendapatkan suatu kepastian hukum bagi para pihak yang telah mengikatkan dirinya dalam perjanjian, sehingga perjanjian yang telah dibuat oleh para pihak tidak merugikan salah satu pihak dan tidak dapat memberikan suatu perlindungan kepada para pihak yang terikat dalam perjanjian. Selain hal tersebut ditentukannya suatu waktu tertentu yang jelas dan mutlak atau tertera batasan waktu dapat menghindari terdapatnya multitafsir atau suatu ketidakpastian hukum yang bisa dimanfaatkan oleh para pihak yang memiliki kepentingan. Di dalam Perjanjian sewa-menyewa unsur untuk dapat menerima dan memberi sesuatu harus dapat memenuhi unsur *esensialia* serta wajib dilandasi dengan adanya itikad baik dan keseimbangan hak dari para pihak.

Pada praktiknya di dalam masyarakat masih ditemukan perjanjian sewa-menyewa yang di dalamnya termuat perjanjian *nominee*. Menurut Maria SW. Sumardjono dalam (Herawati, 2021:49), “Perjanjian pokok yang telah diikuti dengan perjanjian lain terkait dengan penguasaan hak atas tanah oleh warga negara asing (WNA) menunjukkan bahwa secara tidak langsung melalui suatu perjanjian dengan akta autentik, merupakan penyelundupan hukum”. Dari pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa suatu perbuatan yang dilakukan dengan tujuan untuk menghindari ketentuan hukum Nasional, Sehingga pihak yang bersangkutan dapat memperoleh keuntungan sesuai dengan kehendaknya, dikenal dengan penyelundupan hukum.

Pembuatan perjanjian sewa-menyewa yang dilakukan dengan batas waktu seumur hidup tanpa adanya suatu kejelasan durasi dan kejelasan ketentuan akhir dari sewa-menyewa, bahkan dengan ditambahkan suatu pengakuan bahwa pihak penyewa sebagai *nominee* dari seorang warga negara asing (WNA). Hal ini dapat terjadi karena ketentuan dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) yang menyatakan bahwa:

“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.”

Jika dianalisis berdasarkan UUJN pembuatan perjanjian sewa-menyewa diperbolehkan, Namun terdapatnya suatu perjanjian *nominee* yang bertentangan dengan undang-undang khususnya UUPA yang secara tegas telah melarang peralihan hak atas tanah kepada warga negara asing (WNA), baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Kondisi menunjukkan adanya celah hukum, sebagai suatu norma kosong. Hal ini juga dilandaskan atas tidak adanya suatu aturan khusus dalam sistem hukum Indonesia yang mengatur secara tegas mengenai keberlakuan perjanjian *nominee*, sehingga perjanjian *nominee* sering ditemukan diselundupkan dalam perjanjian lain karena perjanjian ini bersifat kosong atau tanpa adanya dasar hukum yang jelas yang membuat warga negara asing (WNA) dapat menguasai tanah di Indonesia

Permasalahan hukum di dalam Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 112/Pdt.G/2016/PN Gin bermula dari perjanjian sewa-menyewa tanah (*Land Lease Agreement*) yang dibuat pada tanggal 28 Desember 2004 antara Ida Ayu Putu Eka Kartika selaku pemberi sewa yang dalam perkara ini sebagai penggugat, penggugat merupakan pemilik sah atas tanah seluas 1.000 m² yang terletak di Br. Pande Desa Pajeng Kawan, Kecamatan Tampaksiring, Kabupaten Gianyar. Dengan Ir.Dede Prabowo selaku penyewa yang dalam perkara ini sebagai tergugat. Dalam perjanjian yang telah diberi judul *Land Lease Agreement* telah disepakati bahwa tanah seluas 1.000 m²/ Sebagian dari luas tanah 1.650 m² dengan SHM No.1414 milik penggugat akan disewakan kepada pihak tergugat dengan jangka waktu seumur hidup, dengan pembayaran satu kali sebesar Rp.15.000.000.

Namun, yang menjadi pembahasan terletak dalam substansi penting dalam perjanjian sewa-menyewa atau *Land Lease Agreement* yang tertuang dalam Pasal 1 menyatakan bahwa masa sewa-menyewa berlaku seumur hidup terhitung sejak ditanda tangani oleh kedua pihak, yang dimulai sejak tanggal 28 Desember 2004. Serta adanya klausul yang secara eksplisit telah menyatakan bahwa pihak tergugat bertindak sebagai *nominee* dari Gary Wayne Labar seorang warga negara asing (WNA) dengan Kewarganegaraan Amerika Serikat. Klausul di atas juga menyatakan bahwa semua hak dan kewajiban yang masuk dalam kontrak perjanjian sesungguhnya dimiliki dan dijalankan oleh Gary Wayne Labar, serta pihak tergugat bersedia untuk menyerahkan seluruh hak sewanya kapan saja jika diminta oleh Gary Wayne Labar.

Pada Tahun 2007, rumah yang telah dibangun oleh Penerima sewa (tergugat) di atas tanah tersebut tidak lagi ditempati dan pihak penerima sewa (tergugat) menghilang serta bangunan di atas tanah tersebut dipergunakan dan dikuasai oleh Gary Wayna Labar dan banyak pihak asing lainnya yang keluar masuk tanpa sepengetahuan atau izin dari Pemberi sewa (penggugat). Selain hal tersebut, semua biaya operasional atas tanah dan bangunan, seperti Listrik, air dan pajak tidak pernah dibayarkan oleh pihak penerima sewa (tergugat) maupun oleh Gary. Dengan permasalahan ini pihak penggugat merasa dirugikan, baik secara *materiil* maupun *immateriil* karena properti tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh pihak asing. sehingga, pihak tergugat tetap dibebani kewajiban hukum sebagai pemilik tanah.

Dari Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 112/Pdt.G/2016/PN Gin. Terdapat suatu persoalan hukum yang kompleks terkait penggunaan perjanjian sewa-menyewa tanah atau *Land Lease Agreement* yang di dalamnya termuat perjanjian *nominee* dengan upaya untuk menyamarkan penggunaan dan penguasaan hak atas tanah oleh warga negara asing (WNA), serta masih ada ketidaktegasan dalam penegakkan prinsip-prinsip hukum agraria nasional dan memperlihatkan adanya suatu celah regulasi dan kekosongan hukum (*legal vacuum*) terhadap praktik *nominee* yang tidak diatur secara tegas dalam perundang-undangan, Namun sangat berdampak besar terhadap kedaulatan penguasaan tanah di Indonesia. Serta dalam putusan terdapat pertimbangan hakim yang menjelaskan terkait tidak diaturnya perjanjian *nominee*. Sehingga menguatkan akan adanya kekosongan norma yang dapat menciptakan suatu celah hukum dalam upaya menyelundupkan perjanjian *nominee* yang berdampak

terhadap kedaulatan penguasaan tanah di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis lebih mendalam perihal pengaturan hukum atas perjanjian sewa-menyewa seumur hidup yang termuat perjanjian *nominee* sebagai upaya penyelundupan hukum terhadap kepemilikan hak tanah oleh warga negara asing (WNA) dan pertimbangan hukum majelis hakim dalam putusan Nomor 112/Pdt.G/2016/PN Gin.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas oleh penulis, telah membangun minat penulis untuk melakukan penelitian lebih dalam. Sehingga judul yang diangkat oleh penulis dalam penelitian ini adalah **“ANALISIS YURIDIS PERJANJIAN SEWA-MENYEWAWA SEUMUR HIDUP SEBAGAI UPAYA PENYELUNDUPAN HUKUM TERHADAP PENGUASAAN HAK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING (STUDI PUTUSAN NOMOR 112/Pdt.G/2016/PN Gin)”**

1.2 IDENTIFIKASI MASALAH

Merujuk latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis dapat memberikan identifikasi masalah yang akan dijadikan dan digunakan sebagai bahan penelitian sebagai berikut:

1. Terdapat upaya penyelundupan hukum dengan menggunakan perjanjian sewa-menyewa tanah untuk menyamarkan hak penguasaan tanah oleh warga negara asing (WNA) secara *nominee*
2. Tidak terdapatnya batas waktu yang pasti dalam perjanjian sewa-menyewa tanah serta hanya menyatakan batas waktu sewa seumur hidup sehingga adanya multitafsir atau ketidakpastian hukum.

3. Terdapatnya klausul dalam perjanjian sewa-menyewa tanah bahwa pihak kedua (tergugat) mengakui dirinya bertindak sebagai *nominee* dari pihak ketiga yaitu warga negara asing (WNA) dan pihak ketiga dapat secara *de facto* memanfaatkan dan menguasai sepenuhnya penguasaan hak atas tanah.
4. Tidak terdapatnya peraturan perundang-undangan secara spesifik di Indonesia terhadap perjanjian *nominee* atas kepemilikan hak penguasaan tanah oleh warga negara asing (WNA).

1.3 PEMBATASAN MASALAH

Secara umum pembatasan masalah dipergunakan agar tidak terjadinya suatu ketidaktentuan dalam pembahasan masalah dalam penelitian, sehingga penelitian lebih teratur dan mempermudah dalam pembahasan serta tujuan dari penelitian akan dapat tercapai. Maka aspek-aspek yang akan dibahas dalam pembatasan penelitian ini sebagai berikut:

1. Menelaah pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 112/Pdt.G/2016/PN Gin. tentang perjanjian sewa-menyewa seumur hidup dan tentang pertimbangan hakim atas aspek penyelundupan hukum melalui perjanjian *nominee* yang termuat dalam perjanjian berjudul *Land Lease Agreement*.
2. Membahas perjanjian *nominee* yang dimasukkan dalam perjanjian sewa-menyewa tanah dengan jangka waktu seumur hidup, sebagai bentuk penyelundupan hukum (*Fraus legis*) yang dilakukan oleh warga negara asing (WNA).
3. Membahas akibat hukum atas suatu perjanjian sewa-menyewa dengan jangka waktu seumur hidup yang dalam praktik di masyarakat dipergunakan sebagai suatu sarana oleh warga negara asing (WNA) untuk menghindari

larangan penguasaan hak atas tanah dalam hukum positif di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA serta ketentuan dalam Pasal 1548 KUHPerdara dengan menyatakan jangka waktu tertentu, yang dapat diartikan sebagai suatu hal yang bisa dihitung dan matematis dalam perjanjian sewa-menyewa.

1.4 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah uraikan di atas, maka penulis dapat merumuskan dua permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pertimbangan hakim memutus perjanjian sewa-menyewa seumur hidup sebagai upaya penyelundupan hukum terhadap penguasaan hak atas tanah oleh warga negara asing (WNA) dalam putusan Nomor 112/Pdt.G/2016/PN Gin.
- b. Bagaimana akibat hukum atas perjanjian sewa-menyewa seumur hidup sebagai upaya penyelundupan hukum terhadap penguasaan hak atas tanah oleh warga negara asing (WNA).

1.5 TUJUAN PENELITIAN

Suatu penelitian umumnya terdapat dua tujuan yakni tujuan umum dan tujuan khusus. Dalam penelitian ini yang menjadi tujuan umum dan tujuan khusus adalah :

1.5.1 Tujuan Umum

Secara umum tujuan penelitian ini untuk mengembangkan pengetahuan dan wawasan secara mendalam atas perjanjian sewa-menyewa seumur hidup yang di dalamnya terkandung perjanjian *nominee* sebagai upaya

penyelundupan hukum terhadap kepemilikan hak tanah oleh warga negara asing (WNA) di Indonesia.

1.5.2 Tujuan Khusus

- a. Untuk Menganalisis Pertimbangan hakim memutus perjanjian sewa-menyewa seumur hidup sebagai upaya penyelundupan hukum terhadap penguasaan hak atas tanah oleh warga negara asing (WNA) dalam putusan Nomor 112/Pdt.G/2016/PN Gin.
- b. Untuk mengetahui akibat atas perjanjian sewa-menyewa seumur hidup sebagai upaya penyelundupan hukum terhadap Penguasaan hak tanah oleh warga negara asing (WNA).

1.6 MANFAAT PENELITIAN

1.6.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi terhadap upaya pengembangan dalam bidang pengetahuan ilmu hukum, khususnya dalam ranah pertimbangan hakim dalam menilai perjanjian-sewa menyewa yang dipergunakan sebagai sarana penyelundupan hukum oleh warga negara asing (WNA) dan akibat dari perjanjian sewa-menyewa dengan jangka waktu seumur hidup yang terkandung perjanjian *nominee* dipergunakan sebagai suatu upaya penyelundupan hukum pertanahan di Indonesia. Dengan mengambil Studi Putusan Nomor 112/Pdt.G/2016/PN Gin.

1.6.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Notaris/PPAT

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Notaris/PPAT sebagai pihak yang berperan penting dalam pembuatan akta autentik pertanahan agar dapat lebih teliti dalam menjalankan perannya sehingga tidak adanya celah hukum yang dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama dalam menghadapi praktik suatu upaya penyelundupan hukum oleh warga negara asing (WNA) melalui perjanjian sewa-menyewa yang di dalamnya terkandung suatu perjanjian *nominee*.

b. Bagi Masyarakat

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai bagi masyarakat yang akan melakukan perjanjian sewa-menyewa tanah bahwa perjanjian yang tidak memiliki batas waktu yang jelas serta memuat perjanjian *nominee* oleh warga negara asing (WNA) tidak sah secara hukum. Sehingga masyarakat dapat memiliki dasar pentingnya kehati-hatian dalam membuat perjanjian dan memberikan pengetahuan kepada masyarakat bahwa suatu perjanjian yang tampak sah secara administrasi dapat mengandung isi yang dapat merugikan pihak pemilik hak.

c. Bagi Peneliti Sejenis

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan mendukung informasi terkait praktik-praktik penyelundupan hukum dalam perjanjian sewa-menyewa yang melibatkan praktik *nominee* oleh warga negara asing (WNA) dalam penguasaan tanah di Indonesia.