

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pembangunan nasional termasuk di dalamnya adalah pembangunan ekonomi, pembangunan ekonomi merupakan pembangunan yang memberikan peluang yang sama kepada setiap manusia untuk memperoleh akses ekonomi. Prinsip pembangunan ekonomi diarahkan pada upaya membangun penguatan sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh setiap manusia. Pembangunan ekonomi berjalan karena berbagai faktor pendukung seperti modal, sumber daya manusia, dan sumber daya alam.

Mengingat Indonesia merupakan negara dengan perekonomian berkembang, peranan negara berkembang dalam perekonomian dunia juga semakin terlihat. Hal tersebut terbukti dengan capaian realisasi investasi pada Triwulan I tahun 2021 sebesar Rp. 219,7 triliun atau meningkat 4,3% jika dibandingkan Triwulan I tahun 2020.<sup>1</sup> Dengan terbukanya kesempatan berinvestasi di Indonesia, maka pembangunan ekonomi juga akan berjalan dengan baik guna menyejahterakan rakyat. Dalam berinvestasi tidak saja hanya menghasilkan dampak yang baik seperti meningkatkan pembangunan ekonomi di Indonesia namun juga menghasilkan dampak buruk apabila terdapat investor terutama investor

---

<sup>1</sup> Badan Koordinasi Penanaman Modal, “Realisasi Investasi Triwulan I Tahun 2021 Rp 219,7 Triliun, Kepala BKPM Optimis Target Investasi Tercapai”, <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/siaran-pers/readmore/2420901/71101>, diakses 19 Juli 2021

asing yang memiliki keinginan untuk memiliki dan menikmati tanah di Indonesia. Mengingat tanah merupakan salah satu faktor yang mendukung berjalannya pembangunan ekonomi.

Pelaksanaan pembangunan ekonomi perlu dilandasi oleh suatu peraturan agar pembangunan ekonomi dapat berjalan sesuai dengan rencana, hal ini karena Negara Indonesia adalah negara hukum<sup>2</sup>, dalam konsep negara hukum, hukum dikonsepsikan sebagai panglima dalam dinamika kehidupan bernegara, bukan ekonomi ataupun politik.<sup>3</sup> Sebagai negara hukum, segala jenis tindakan penyelenggaraan negara dan warga negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Salah satu prinsip negara hukum adalah berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtstaat*).<sup>4</sup> Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama, tujuan tersebut adalah untuk meningkatkan kesejahteraan umum sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) menjelaskan bahwa negara memiliki peran yang lebih luas ketimbang sebagai penjaga malam. Utrecht menjelaskan bahwa suatu negara hukum

---

<sup>2</sup> Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia". [https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf), diakses pada 4 September 2021, hal. 1.

<sup>4</sup> Mahkamah Konstitusi, "Modul Pendidikan: Negara Hukum dan Demokrasi". [https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi\\_2.pdf](https://pusdik.mkri.id/uploadedfiles/materi/Materi_2.pdf), diakses pada 4 September 2021, hal. 15-16.

modern bertugas menjaga keamanan dalam arti luas, yaitu keamanan sosial dalam segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*.<sup>5</sup>

Negara yang menganut paham negara kesejahteraan, lazimnya mencantumkan bentuk-bentuk kesejahteraan pada Pasal-Pasal konstitusi atau undang-undang dasar negaranya.<sup>6</sup> Hal itu pun terbukti dengan adanya pengaturan kesejahteraan masyarakat yang secara eksplisit diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti dari kata sejahtera<sup>7</sup> mencakup aman sentosa dan makmur, sehingga dapat diartikan bahwa kemakmuran rakyat merupakan bagian dari kesejahteraan rakyat.

Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dibentuk sebagai pelaksanaan amanat dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Pada Pasal 2 UUPA dijelaskan bahwa:

“(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam Ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :

---

<sup>5</sup> Marilang, “Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang”, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2 Juni 2012, hal. 265.

<sup>6</sup> *Ibid.* hal. 267.

<sup>7</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, “sejahtera”. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sejahtera>, diakses pada 4 September 2021.

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada Ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Sesuai dengan norma-norma dan ketentuan tersebut, maka jelas bahwa dibentuknya UUPA adalah sebagai pengaturan yang lebih terperinci dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan kepada orang-orang baik individu maupun badan hukum untuk memperoleh hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Ayat (2) UUPA:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.”

Kondisi tanah di Indonesia saat ini telah menjadi lahan investasi baik bagi Warga Negara Indonesia (WNI) ataupun Warga Negara Asing (WNA). Namun, dalam sistem agraria di Indonesia menganut asas nasionalitas yang menyatakan bahwa hanya WNI saja yang mempunyai

Hak Milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama WNI baik asli maupun keturunan. Asas Nasionalitas tersebut tersirat dalam Pasal 21 Ayat (1) yang menegaskan “Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik.” Hal tersebut juga tercantum di dalam Pasal 9 Ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa “Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.” sehingga dengan adanya ketentuan dan peraturan tersebut menciptakan pembatasan kepada WNA untuk menguasai hak atas tanah di Indonesia.

Meskipun terdapat pembatasan terhadap kepemilikan hak atas tanah bagi WNA, WNA masih memiliki kesempatan untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain. Berdasarkan Pasal 42 UUPA WNA yang berkedudukan di Indonesia berkesempatan mempunyai hak pakai. Menurut Pasal 41 Ayat (1) UUPA, pengertian hak pakai adalah:

“Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.”

Selain hak pakai, WNA juga dapat memegang hak sewa berdasarkan Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 1548 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, pengertian sewa menyewa adalah:

“Sewa-menyewa ialah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan dari sesuatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga, yang oleh pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya.”

Walaupun dengan adanya peraturan tersebut terdapat pembatasan bagi WNA untuk dapat memiliki hak atas tanah di Indonesia, sebagian WNA yang merasa tidak puas dengan ketentuan itu mencari celah dengan cara melakukan perjanjian *nominee* (*nominee agreement*). Hukum perjanjian di Indonesia menganut sistem terbuka, di mana sistem ini memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian yang dapat mengatur apa saja selama tidak melanggar kesusilaan, ketertiban umum, dan undang-undang.<sup>8</sup>

Berdasarkan Pasal 1319 KUH Perdata terdapat dua jenis kelompok perjanjian, yaitu perjanjian yang oleh undang-undang diberikan suatu nama khusus atau biasa disebut dengan perjanjian bernama (*nominaat contract*) dan perjanjian yang dalam undang-undang tidak dikenal dengan suatu nama tertentu yang biasa disebut perjanjian tidak bernama (*innominaat contract*).<sup>9</sup> Perjanjian *nominee* merupakan salah satu bentuk dari perjanjian tidak bernama yang tidak diatur secara tegas dan khusus,

---

<sup>8</sup> J. Satrio, *Hukum Perjanjian, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian, Buku 1*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1992), hal. 116.

<sup>9</sup> *Ibid.*

contoh lain dari perjanjian tidak bernama adalah perjanjian *production sharing, leasing, joint venture*, dan perjanjian beli-sewa.<sup>10</sup>

Perjanjian *nominee* pada praktiknya digunakan oleh WNA untuk berinvestasi di Indonesia, akan tetapi juga digunakan untuk memiliki properti di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut perjanjian *nominee* di Indonesia cenderung digunakan untuk melakukan penyeludupan hukum. Penyeludupan hukum dalam bidang agraria sering terjadi di Indonesia, karena penduduk Indonesia yang masih berstatus orang asing yang secara tidak langsung memperoleh Hak Milik atas tanah Indonesia, yaitu dengan menggunakan cara yang disebut dengan *strooman*. Misalnya orang asing hendak membeli sebidang tanah, namun ia tidak membelinya secara langsung melainkan memakai nama rekan bisnis, teman ataupun kerabatnya yang berkewarganegaraan Indonesia dan biasanya diikat dengan suatu perjanjian utang piutang yang jumlahnya meliputi harga tanah yang dijadikan jaminan utang *strooman* tersebut.<sup>11</sup>

Penyeludupan hukum tersebut terjadi karena perjanjian *nominee* tidak diatur secara jelas dan khusus dalam KUH Perdata, namun dijelaskan bahwa perjanjian tidak bernama hanya diatur berdasarkan Pasal 1319 KUH Perdata yang menegaskan bahwa seluruh perjanjian baik yang mempunyai nama khusus maupun yang tidak dikenal dengan suatu nama tertentu, harus tunduk pada peraturan umum yang termuat dalam KUH

---

<sup>10</sup> Salim, H.S., *Perkembangan Hukum Kontrak Inominaat di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hal. 1.

<sup>11</sup> I Wayan Werasmana Sancaya, "Kekuatan Mengikat Perjanjian Nominee Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol 2, Nomor 3 2013, hal. 3.

Perdata. Salah satu peraturan umum yang dimaksud adalah Pasal 1320 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa terdapat 4 syarat sahnya suatu perjanjian, yaitu adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal.<sup>12</sup>

Jika dilihat secara sekilas perjanjian *nominee* tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena perjanjian *nominee* tidak melakukan pemindahan hak atas tanah secara jual-beli. Namun apabila dilihat secara seksama, secara tidak langsung perjanjian tersebut bertujuan untuk mengalihkan atau memindahkan hak atas tanah kepada WNA. Dapat dikatakan bahwa perjanjian *nominee* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia khususnya dalam hukum perjanjian Indonesia. Tidak ada pengaturan yang secara tegas, jelas, dan khusus mengatur mengenai perjanjian *nominee*, oleh karena itu dapat dikatakan telah terjadi kekosongan hukum dan penggunaan perjanjian *nominee* merupakan penyeludupan hukum.

Contoh nyata praktik mengenai perjanjian *nominee* di masyarakat Indonesia, yaitu pada kasus yang terjadi di Desa Kutuh, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung, Bali. Adanya perkara yang terjadi antara Ronald Graham Smith selaku penggugat dan Sawitri selaku tergugat sebagai *nominee* dari Ronald Graham Smith yang berkewarganegaraan Selandia Baru, juga Dr. Hotman Paris Hutapea, S.H., M.H. sebagai Turut

---

<sup>12</sup> Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta:Pradnya Paramita, 2003), hal. 330.

Tergugat I dan Notaris/PPAT Eddy Nyoman Winarta S, S.H. sebagai Turut Tergugat II. Pada tanggal 2 Desember 2004, Penggugat merupakan pemilik secara de facto Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 12 atas nama Sawitri (selanjutnya disebut Villa Awang), berdasarkan Perjanjian Kesepakatan yang telah di *waarmerkt* oleh Turut Tergugat II. Salah satu Pasal dalam Perjanjian Kesepakatan tersebut berbunyi “bahwa Pihak Pertama (Tergugat) mengakui secara sah dan benar bahwa sebidang tanah Hak Milik nomor 12, menurut Surat Ukur tertanggal 18-11- 2003, Nomor 18/2003, seluas 1500 M2, terletak di Desa Kutuh, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung, Provinsi Bali, adalah milik Pihak Kedua (Penggugat).”

Kemudian, Villa Awang telah dijual oleh Tergugat atas permintaan Penggugat dengan harga Rp. 24.000.000.000,- (dua puluh empat miliar rupiah). Namun, pada kenyataannya Villa Awang terjual dengan harga Rp. 25.400.000.000,- (dua puluh lima miliar empat ratus juta rupiah) kepada Turut Tergugat I sesuai dengan Kesepakatan Jual Beli tertanggal 8 Agustus 2017 yang kemudian dituangkan dalam Akta Jual Beli (AJB) di hadapan Turut Tergugat II pada sekitar bulan Agustus 2017. Turut Tergugat I juga telah menyelesaikan pembayaran Villa Awang tersebut secara bertahap mulai dari 11 Agustus 2017 hingga sekitar bulan September 2017.

Dari hasil penjualan Villa Awang tersebut, Penggugat menerima Rp. 17.049.075.510,- (tujuh belas miliar empat puluh sembilan juta tujuh

puluh lima ribu lima ratus sepuluh rupiah) yang sudah termasuk dengan pembayaran biaya komisi dan biaya notaris (Turut Tergugat II). Penggugat juga sudah pernah meminta Tergugat untuk memenuhi kewajibannya melakukan pengembalian sisa uang penjualan Villa Awang sejumlah Rp. 8.350.924.490,- (delapan miliar tiga ratus lima puluh juta sembilan ratus dua puluh empat ribu empat ratus sembilan puluh rupiah). Bahwa dengan tindakan yang telah dilakukan oleh Tergugat, maka tindakan tersebut tergolong tindakan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata.

Dari uraian tersebut, penulis tertarik untuk meneliti berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia terkait dengan keabsahan perjanjian *nominee*, dengan berfokus pada studi kasus No. 215/Pdt.G/2019/PN Dps yang mengandung unsur perjanjian *nominee*. Oleh karena itu penulis membuat suatu penelitian dengan judul “TINJAUAN YURIDIS KEABSAHAN PERJANJIAN NOMINEE BERDASARKAN KUH PERDATA (Studi Kasus Putusan No. 215/Pdt.G/2019/PN Dps)”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) ditinjau dari sudut pandang Kitab Undang-Undang Hukum Perdata?

2. Bagaimana proses penyelesaian sengketa berdasarkan kasus No. 215/Pdt.G/2019/PN Dps yang mengandung keabsahan perjanjian *nominee (nominee agreement)*?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan perjanjian *nominee (nominee agreement)* ditinjau dari sudut pandang Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses penyelesaian sengketa berdasarkan kasus No. 215/Pdt.G/2019/PN Dps yang mengandung keabsahan perjanjian *nominee (nominee agreement)*.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dari pembuatan penelitian ini mencakup manfaat teoritis dan manfaat praktik, yaitu:

#### 1.4.1 Manfaat Teoretis

Secara teoritis diharapkan dari pembuatan penelitian ini, dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman yang lebih luas terhadap perjanjian *nominee (nominee agreement)* di Indonesia. Selain itu juga untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam hukum perdata di bidang perjanjian.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktik diharapkan dari pembuatan penelitian ini, dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi masyarakat yang masih awam terhadap perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) di Indonesia, juga hasil penelitian ini diharapkan menjadi awal untuk memberikan pemahaman yang benar terhadap syarat sahnya perjanjian sebagaimana tercantum dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan dalam membaca dan memahami isi dari penelitian ini, maka peneliti menyusunnya ke dalam lima bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

#### **BAB I            PENDAHULUAN**

Bab ini berisi pendahuluan yang terbagi menjadi lima bagian, yakni latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II            TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub bab, yaitu Tinjauan Teori dan Tinjauan Konseptual. Dalam Tinjauan Teori, penulis menguraikan teori-teori tentang perjanjian dan teori kepastian hukum yang membahas tentang dasar-dasar beserta asas-asas dari perjanjian, syarat sah perjanjian, bentuk-bentuk perjanjian, dan teori kepastian hukum. Dalam Tinjauan

Konseptual, penulis akan menguraikan teori yang bersifat khusus seperti perjanjian *nominee* dan hak milik atas tanah.

### BAB III METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif dengan jenis penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan cara deskriptif analitis. Oleh karena metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah Studi Kepustakaan dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang, pendekatan konseptual dan pendekatan Kasus serta menggunakan Teknik analisis data secara kualitatif yang dilakukan dengan metode Deduktif.

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini menjelaskan kasus posisi dari studi kasus yang akan diuraikan dan akan membahas dua pokok permasalahan yang akan di jawab yaitu keabsahan perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, serta menjawab proses penyelesaian dari kasus No. 112/Pdt.G/2016/PN Gin yang memiliki unsur perjanjian *nominee*.

### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dibahas mulai dari bab I. Selain itu, peneliti juga akan memberi saran yang relevan dalam pokok permasalahannya.

