

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu komponen ekosistem yang strategis bagi kelangsungan hidup manusia. Tidak hanya itu, tanah juga merupakan faktor utama dalam setiap kegiatan pembangunan suatu negara. Begitu juga halnya di Indonesia. Dengan kurang lebih seratus juta jiwa atau hampir separuh dari jumlah rakyat Indonesia bekerja di sektor pertanian,<sup>1</sup> tanah sangatlah penting bagi Warga Negara Indonesia (selanjutnya disingkat “WNI”). Hubungan yang kuat antara manusia dan tanah menuntut adanya jaminan serta perlindungan hukum dalam bidang pertanahan, supaya manusia dapat melaksanakan hak-haknya secara aman.

Pasal 33 ayat (3) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat “**UUD 1945**”) menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Perwujudan jaminan dan perlindungan hukum bagi hubungan manusia dan tanah, sebagai realisasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut akhirnya dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat “**UUPA**”).

---

<sup>1</sup> Kementerian Pertanian Republik Indonesia, “Sektor Pertanian Masih Menjadi Kekuatan Ekonomi di Indonesia”, <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=2564>, diakses pada Minggu, 21 Maret 2021 pukul 00.05

UUPA mengatur tentang dasar-dasar dan ketentuan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria nasional di Indonesia.

Sebelum diberlakukannya UUPA, hukum agraria yang berlaku adalah hukum agraria yang disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah penjajah, serta berpatok pada politik-hukum pemerintah penjajah tersebut, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara. Hukum agraria tersebut bersifat dualisme, yaitu di samping peraturan-peraturan yang didasarkan atas hukum adat juga berlaku peraturan-peraturan dari hukum barat. Hal ini menimbulkan berbagai masalah antar golongan yang serba sulit dan tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa.

Hadirnya UUPA menghapus segala dualisme hukum agraria yang sebelumnya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi WNI. Demi menghapuskan dualisme hukum dan memberikan perlindungan hukum yang pasti bagi WNI. UUPA memberikan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia. Menurut Boedi Harsono, jaminan kepastian hukum agraria menghendaki adanya kepastian tentang:<sup>2</sup>

1. Hak atas tanahnya

Tanah yang dipunyai dengan Hak Milik adalah tanah dengan penguasaan terkuat, karena Hak Milik tidak terbatas jangka waktunya sehingga harganya juga lebih tinggi daripada tanah dengan penguasaan Hak Sewa atau Hak Guna Bangunan.

2. Siapa yang mempunyai tanah

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hal. 69

Menunjuk siapa subjek haknya, kepastian tentang hal ini diperlukan, karena perbuatan-perbuatan mengenai tanah tersebut pada dasarnya hanya menimbulkan akibat hukum yang dikehendaki, jika dilakukan oleh pemiliknya.

3. Tanahnya

Mengenai objek haknya seperti dimana letaknya, berapa luasnya dan bagaimana batas-batasnya.

4. Hukumnya

Hal ini menyangkut aturan-aturan untuk mengetahui wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban pemiliknya. Terkait subjek yang dapat diberikan dan mempunyai hak atas tanah.

Asas nasionalitas yang tercantum dalam UUPA ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) yang menyatakan bahwa, “Hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa”. Ketentuan yang mempertegas penjelasan Pasal 9 ayat (1) mengenai subjek penguasaan hak atas tanah tercantum dalam Pasal 21 UUPA yang menyatakan bahwa:

“(1) Hanya WNI dapat mempunyai Hak Milik.

(2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya.

(3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa waktu atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai Hak Milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya, wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilang kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau Hak Milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara,

dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

(4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.”

Meningkatnya globalisasi mempermudah orang untuk keluar masuk berbagai negara, dan Indonesia juga tidak luput dari hal tersebut. Terdapat berbagai tujuan Warga Negara Asing (“selanjutnya disingkat “WNA”) masuk ke Indonesia, baik untuk berwisata, untuk menetap, maupun untuk berusaha dan/atau berinvestasi. Oleh karena itu, tidak sedikit WNA yang ingin memiliki tanah di Indonesia. Akan tetapi, asas nasionalitas yang terkandung dalam Pasal 9 serta Pasal 21 UUPA menyatakan bahwa hanya WNI yang dapat memiliki Hak Milik, dan mengatur bahwa WNA hanya dapat memperoleh Hak Pakai<sup>3</sup> dan Hak Sewa atas Bangunan<sup>4</sup> di Indonesia.

Walaupun pemerintah mengizinkan perolehan Hak Pakai dan Hak Sewa atas Bangunan bagi WNA, namun kedua hak penguasaan atas tanah tersebut tetap memiliki batas waktu, yang apabila batas waktunya habis maka harus diperpanjang. Oleh karena itu, Hak Milik sebagai “hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah”<sup>5</sup> tetap merupakan hak yang paling ideal yang dikehendaki oleh WNA.

Cara yang paling sering digunakan oleh WNA untuk mengakali peraturan tersebut adalah dengan menggunakan kedok perjanjian *nominee*. Menurut *Black's Law Dictionary*, *nominee* didefinisikan sebagai, “*One designated to act for another as his*

---

<sup>3</sup> Pasal 42 UUPA

<sup>4</sup> Pasal 45 UUPA

<sup>5</sup> Pasal 20 ayat (1) a UUPA

*representative in a rather limited sense. It is used sometimes to signify an agent or trustee. It has no connotation, however, other than that of acting for another, in representation of another, or as the grantee of another,*<sup>6</sup> yang apabila diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia berarti “Seseorang yang ditunjuk untuk bertindak untuk orang lain sebagai perwakilan dalam artian yang agak terbatas. Ini terkadang digunakan untuk menunjuk agen atau wali. Hal ini tidak memiliki konotasi, bagaimanapun, selain bertindak untuk orang lain, dalam mewakili orang lain, atau sebagai penerima hibah dari orang lain.”

Perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama adalah ketika seorang WNA dan seorang WNI membuat suatu perjanjian dimana WNI akan diberi kuasa untuk mewakili WNA melakukan transaksi jual beli tanah atas nama WNI tersebut. Hasil dari transaksi jual beli tersebut adalah tanah menjadi kepunyaan WNA namun tetap atas nama WNI, sehingga kepemilikan tanah oleh WNA tersebut secara yuridis formal tidak menyalahi peraturan.

Umumnya, perjanjian *nominee* merupakan bagian dari dua perjanjian yaitu perjanjian jual beli atas nama WNI sebagai perjanjian pokok dan perjanjian *nominee* sebagai perjanjian tambahan (*accessoire verbintenis*) yang dibuat berdasarkan atau berkaitan dengan perjanjian pokok tersebut.<sup>7</sup> Perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian lain terkait dengan penguasaan hak milik atas tanah oleh perjanjian *nominee*,

---

<sup>6</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (Minnesota: West Publishing, 1968), hal. 1200

<sup>7</sup> Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2006), hal. 162

menunjukkan bahwa secara tidak langsung melalui perjanjian notariil telah menjadi media penyelundupan hukum.<sup>8</sup>

Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa, “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara”. Menurut hukum adat, syarat sahnya jual beli hak atas tanah adalah terpenuhinya dua unsur yaitu terang dan tunai.<sup>9</sup> Terang dan tunai ini kemudian juga diangkat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>10</sup> Unsur terang terpenuhi ketika kehendak yang diucapkan diikuti dengan perbuatan nyata, misalnya dengan telah diterimanya uang oleh penjual dan dibuat perjanjiannya di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat “PPAT”). Perbuatan hukum jual beli tersebut dilakukan di hadapan PPAT untuk memastikan bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku. Syarat tunai terpenuhi ketika adanya perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli dan perbuatan hukum pembayaran harga jual beli oleh pembeli kepada penjual. Oleh karena itu, apabila ada perjanjian *nominee* sebagai perjanjian tambahan, maka transaksi jual beli tersebut sebenarnya tidak memenuhi unsur terang dan tunai, karena pihak pembeli yang hadir

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 17.

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 119

<sup>10</sup> Rizky Rinaldy Inkiriwang, “Kewajiban Negara dalam Penyediaan Fasilitas Pendidikan Kepada Masyarakat Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional”, *Lex Privatum Vol. VIII No. 2 Edisi Apr-Jun 2020*, (Manado: Universitas Sam Ratulangi, 2003), hal. 17

dan melaksanakan transaksi Jual Beli di hadapan PPAT bukanlah pembeli yang sebenarnya, melainkan hanyalah orang yang dipinjam namanya. Hal inilah yang dinyatakan sebagai penyelundupan hukum.

Apakah Notaris dan/atau PPAT yang terlibat dalam transaksi jual beli mengetahui adanya perjanjian *nominee* antara WNA dan WNI atau tidak, apabila hal ini terungkap ke instansi-instansi yang berwenang dalam mengatur dan mengurus pertanahan<sup>11</sup>, maka sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA jual beli tersebut adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh ke Negara.<sup>12</sup> Akibat hukum dari penguasaan tanah Hak Milik oleh WNA melalui perjanjian *nominee* adalah lahirnya, berubahnya atau lenyapnya suatu hubungan hukum tertentu. Hal ini sejalan dengan Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat “**KUHPerdata**”) yang menyatakan terdapat empat syarat sah perjanjian, yaitu:<sup>13</sup>

1. Sepakat mereka yang mengikat dirinya;
2. Cakap untuk membuat suatu perjanjian;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Berdasarkan persyaratan di atas, perjanjian *nominee* batal demi hukum, karena tidak memenuhi syarat objektif “suatu sebab yang tidak terlarang”. Sebagaimana

---

<sup>11</sup> Lembaga pemerintahan yang mempunyai tugas di bidang pertanahan di Indonesia adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) serta unit kerjanya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

<sup>12</sup> Bachtiar Mustafa, *Hukum Agraria dan Perspektif*, (Bandung: Remaja Karya, 1985), hal. 11

<sup>13</sup> Pasal 1320 KUHPerdata

dinyatakan oleh Maria S. W. Sumardjono, “Substansi perjanjian tersebut melanggar syarat objektif dan oleh karena itu adalah batal demi hukum”.<sup>14</sup> Perjanjian batal demi hukum berarti dianggap tidak pernah ada suatu perjanjian dan tidak pernah ada perikatan. Tujuan para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut untuk melahirkan suatu perikatan hukum adalah gagal.

Dengan demikian, walaupun suatu saat timbul suatu sengketa akibat perjanjian *nominee* tersebut, maka seharusnya tidak ada dasar untuk saling menuntut di hadapan pengadilan, karena perjanjian tersebut dari awal dianggap tidak pernah ada. Salah satu putusan mengenai perjanjian *nominee* dalam kaitannya dengan transaksi jual beli tanah adalah Putusan Pengadilan Negeri Nomor 82/PDT.G/2013/PN.DPS yang diakhiri dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 289 PK/Pdt/2018 antara Farhat Said, Eddy Nyoman Winarta, S.H., I Nyoman Sutapa, Susan Eileen Mather dan Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat “BPN”) Kabupaten Badung – Bali.

Duduk perkara awal dalam Pengadilan tingkat Pertama (Putusan Pengadilan Negeri Nomor 82/PDT.G/2013/PN.DPS) dimulai dengan seorang warga negara Inggris bernama Susan Eileen Mather yang memiliki keinginan untuk membeli suatu tanah di Bali. Namun, karena WNA tidak diperbolehkan untuk memiliki Hak Milik atas tanah, maka ia menggunakan nama I Nyoman Sutapa, seorang WNI untuk membeli tanah tersebut. Di atas tanah tersebut kemudian dibangunlah sebuah vila yang diberi nama Subaliku Vila. Semenjak Susan membeli tanah dan diatasmamakan ke nama Nyoman,

---

<sup>14</sup> Maria S. W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, (Jakarta: Kompas, 2007), hal. 16



Susan tidak pernah memegang Sertifikat Hak Milik Nomor 8939/Kel. Kerobokan Kelod atas tanah tersebut, karena Nyoman meminta agar Sertifikat Hak Milik tersebut tetap ada di Bali dengan alasan untuk memudahkan apabila di kemudian hari diperlukan untuk kepentingan administrasi. Namun Nyoman malah menjual tanah beserta vila tersebut tanpa seijin Susan, dan dengan harga yang sangat jauh di bawah harga pasar pula. Susan kemudian melaporkan tindakan Nyoman tersebut ke Kepolisian Resort Kota Denpasar dengan dugaan Tindak Pidana Penipuan, Penggelapan dan Perbuatan Melawan Hukum.

Gugatan Susan tersebut menang baik pada tingkatan Pengadilan Negeri maupun banding di Pengadilan Tinggi dan Kasasi di Mahkamah Agung. Akan tetapi, dalam peninjauan kembali, Mahkamah Agung berpendapat bahwa ada cukup alasan untuk mengabulkan permohonan peninjauan kembali tersebut dan membatalkan putusan Mahkamah Agung *juncto* putusan Pengadilan Tinggi yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri, dan Susan dinyatakan kalah.

Jika dilihat dalam sudut pandang UUPA, perjanjian *nominee* di bidang pertanahan dalam praktiknya memberikan kemungkinan bagi WNA memiliki tanah yang dilarang UUPA, yaitu dengan cara meminjam nama WNI dalam melakukan jual beli properti atau tanah sehingga secara yuridis tidak menyalahi aturan yang telah ditetapkan pada Pasal 26 ayat (2) UUPA.<sup>15</sup> Para pihak yang terlibat dalam perjanjian

---

<sup>15</sup> Endah Pertiwi, "Tanggung Jawab Notaris Akibat Pembuatan Akta *Nominee* yang Mengandung Perbuatan", *Jurnal IUS, Volume VI, Nomor 2, Edisi Agustus 2018*, (Nusa Tenggara Barat: Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2018), hal. 255

*nominee* baik WNI maupun WNA merugikan negara, karena perwujudan *nominee* ini pada hakikatnya bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang timbul dalam hubungan hukum antara seseorang dengan tanahnya kepada WNA selaku penerima kuasa untuk bertindak selayaknya seorang pemilik sebenarnya. Perjanjian tersebut dapat dikategorikan sebagai penyelundupan hukum karena substansinya telah bertentangan dengan UUPA.<sup>16</sup>

Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Oleh sebab itu, dalam melakukan segala sesuatunya haruslah berdasarkan hukum positif yang berlaku. Jelas bahwa WNA sama sekali tidak boleh memiliki Hak Milik atas tanah di Indonesia. Tujuannya adalah untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari penguasaan WNA. Pihak manapun yang membantu proses WNA menguasai tanah dengan Hak Milik jelas harus menerima konsekuensi. Akan tetapi, apa akibat hukum bagi PPAT yang membuat Akta Jual Beli tanpa mengetahui keberadaan perjanjian *nominee* antara WNA dan WNI, sehingga secara tidak langsung memfasilitasi pembuatan Akta Jual Beli tanah tersebut seperti yang terjadi dalam kasus ini?

Berdasarkan uraian di atas, Penulis tertarik untuk menulis karya ilmiah yang berjudul “Tinjauan Yuridis Perbuatan Melawan Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah bagi Warga Negara Asing Melalui Perjanjian *Nominee*”.

---

<sup>16</sup> Maria S. W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hal. 18

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana perbuatan PPAT membuat Akta untuk transaksi jual beli tanah yang diselundupkan melalui perjanjian *nominee* sebagai suatu perbuatan melawan hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3200 K/Pdt/2014?
2. Bagaimana upaya pemerintah untuk menghindari terjadinya penyelundupan hukum lewat perjanjian *nominee* dalam jual beli tanah di Indonesia?

## **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis jika perbuatan PPAT membuat Akta untuk transaksi jual beli tanah yang diselundupkan melalui perjanjian *nominee* termasuk sebagai suatu perbuatan melawan hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3200 K/Pdt/2014.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya pemerintah untuk menghindari terjadinya penyelundupan hukum lewat perjanjian *nominee* dalam jual beli tanah di Indonesia.

## **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum pertanahan pada khususnya.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai pedoman bagi lembaga yang berwenang serta para pihak yang bersangkutan dalam bidang pertanahan.
- b. Sebagai bahan referensi dan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan perjanjian *nominee* terutama dalam bidang pertanahan.

## **1.5 SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk memudahkan melakukan pembahasan dalam penelitian ini, maka penulisan penelitian ini dibagi menjadi 5 (lima) bab yaitu:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Isi bab ini merupakan gambaran dari isi bab-bab selanjutnya yang saling berkaitan dengan tema pokok dari penelitian ini, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II        TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini akan menguraikan teori dan konsep yang akan digunakan untuk mendapatkan hasil penelitian dan pembahasan sesuai dengan rumusan masalah.

## **BAB III        METODE PENELITIAN**

Bab ini akan menguraikan metode penelitian yang digunakan dalam memperoleh data yang menjadi bahan penelitian ini. Bab ini terdiri dari jenis penelitian, jenis data, teknik analisa penelitian dan pendekatan penelitian.

## **BAB IV        HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Bab ini berisi uraian mengenai hasil penelitian dan analisis mengenai permasalahan yang diteliti khususnya mengenai perbuatan melawan hukum dalam perjanjian *nominee* yang dilakukan oleh Warga Negara Asing melalui akta jual beli tanah yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## **BAB V        KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini merupakan bab terakhir dari penelitian yang akan memuat kesimpulan atas keseluruhan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan di bab-bab sebelumnya, serta saran dari Peneliti terhadap topik penelitian.