

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara yang memiliki sumber daya alamiah yang melimpah. Sumber daya alam di Indonesia dikenal tidak terbatas, sehingga Indonesia dikenal sebagai negara dengan kekayaan tambang, mineral dan gas, pertanian, perkebunan, hingga hutan.¹ Membahas mengenai Sumber Daya Alam dari segi pertanian dan perkebunan, tanah yang subur merupakan pokok dari berlimpahnya sumber daya alam di segi pertanian dan perkebunan di Indonesia. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan tanah sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang berada di atas.² Sedangkan Jhon Salindeho mengemukakan definisi tanah adalah sebuah benda yang memiliki nilai yang ekonomis, menurut pemikiran bangsa Indonesia, tanah dapat menjadi sebuah kedamaian yakni sekaligus menimbulkan problema dalam masyarakat, disisi lain tanah juga kerap menyebabkan hambatan dalam melaksanakan pembangunan.³ Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa tanah merupakan bagian penting

¹ Sony, "Indonesia salah satu penghasil tambang terbesar di dunia", diakses melalui <https://feb.ugm.ac.id/id/berita/2877-indonesia-salah-satu-penghasil-tambang-terbesar-di-dunia> pada tanggal 10 Februari 2021 pukul 20.00 WIB.

² <https://kbbi.web.id/tanah> diakses 10 febuari 2021 pukul 20.15

³ Bambang Deliyanto, *et. al.*, *Manajemen Lahan*, (LPPM: Universitas Terbuka, 2005), Hlm.2.

dalam hidup manusia. Segala aspek kehidupan manusia bersumber dari tanah, tanah dapat menjadi sumber kesejahteraan, kemakmuran, hingga segala aktivitas kehidupan manusia berkaitan langsung dengan tanah. Karena itulah, hubungan antara manusia dan tanah memiliki keterikatan yang erat, hal ini karena selain sebagai tempat tinggal manusia untuk bermukim dan berkegiatan, tanah juga dapat menjadi sumber terpenuhinya kebutuhan manusia, karena kekayaan alam yang melimpah bersumber dari tanah, serta mata pencaharian masyarakat Indonesia sebagian besar bersumber dari tanah.

Membahas mengenai Pertanahan, di Indonesia, pengaturan mengenai tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau untuk selanjutnya disebut sebagai UUPA. Dalam UUPA telah diatur mengenai Hukum Agraria Nasional yakni bumi, air, dan ruang angkasa. Latar belakang lahirnya UUPA ialah karena susunan kehidupan rakyat Indonesia bercorak agraris. Disisi lain, hukum agraria yang berlaku pada masa itu sebahagian masih dipengaruhi oleh pemerintahan zaman jajahan sehingga tidak sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia pada masa saat ini, serta Hukum Agraria pada masa jajahan tidak menjamin kepastian hukum, lantaran bumi,air dan ruang angkasa adalah karunia Tuhan yang Maha Esa, dan memiliki kegunaan yang amat penting untuk menjamin kehidupan masyarakat yang adil dan makmur.

Oleh karena itu, dibentuklah UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.⁴

Dalam UUPA diatur mengenai kepemilikan tanah di Indonesia, hal itu menimbulkan beberapa alas hak untuk menguasai tanah di Indonesia. Menurut pasal 16 ayat (1) UUPA, hak-hak atas tanah terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dsb. Hak milik ialah hak yang memiliki kekuatan paling tertinggi, terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah, hal ini termaktub dalam pasal 20 UUPA. Menurut pasal 21 UUPA hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat menguasai tanah dengan alas hak milik. Hal ini berarti orang yang berkewarganegaraan selain warga negara Indonesia tidak dapat menguasai tanah dengan alas Hak milik. Menurut UUPA orang yang berkewarganegaraan asing hanya dapat menguasai tanah di Indonesia dengan alas Hak Pakai dan Hak sewa.

Dengan adanya ketentuan dalam UUPA yang membatasi Hak milik atas tanah, menyebabkan kepemilikan atas tanah Hak Milik menjadi suatu hal yang bernilai bagi negara, bangsa, dan rakyat Indonesia, karena Hak Milik atas tanah merupakan hak yang bersifat terkuat, tertinggi, dan terpenuh, serta kepemilikan atas Hak Milik tidak dibatasi dengan jangka waktu. Oleh karena itu, dengan berbagai keistimewaan yang ada dalam hal kepemilikan atas tanah Hak Milik menyebabkan adanya perhatian lebih dari

⁴ Konsideran poin. A dan D, Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria

pemerintah untuk melindungi kepemilikan tanah atas Hak Milik, serta tidak memperbolehkan Hak Milik atas tanah tersebut beralih kepada Warga Negara Asing (WNA), karena sebagaimana ketentuan pasal 1 ayat (2) UUPA dikemukakan bahwa *“Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah Bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia merupakan Kekayaan Nasional.”* Makna dari ketentuan ini berarti bahwa bumi, air, dan ruang angkasa yang ada dalam wilayah yurisdiksi Negara Republik Indonesia dimana kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa, ialah merupakan hak bagi bangsa Indonesia., Ketentuan tersebut diikuti dengan pasal 1 ayat (3) yang berbunyi, *“Hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi.”* Hal ini menekankan bahwa dalam keadaan apapun selama rakyat Republik ini masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, dan sepanjang Bumi, air serta ruang angkasa tersebut masih ada, maka dalam keadaan apapun tidak ada kekuasaan maupun wewenang yang dapat memutuskan ikatan tersebut.⁵

Atas dasar hal tersebut menimbulkan ketentuan bahwa keterikatan antara bumi, air serta ruang angkasa dengan bangsa Indonesia merupakan keterikatan yang erat, dan menimbulkan ketentuan bahwa Hak Milik atas tanah hanya dapat diperoleh bagi Warga Negara Indonesia saja, dan

⁵ *Ibid.*, Penjelasan Umum angka II ayat 1 UU No.5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria

merupakan sektor yang tidak bisa dimiliki oleh WNA sebagaimana ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Namun, pada kenyataannya situasi di Indonesia menjadi lokasi yang menarik bagi WNA, khususnya di Bali. Selain sebagai tempat wisata yang terkenal di berbagai negara, Bali juga menjadi lokasi yang menarik bagi WNA untuk memiliki keinginan mempunyai tanah atau rumah tempat tinggal di Indonesia.⁶ Namun, sebagaimana keterbatasan yang telah ditentukan oleh UUPA, ditentukan bahwa WNA tidak dapat mempunyai kuasa atas tanah di Indonesia dengan status Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan.⁷ Sedangkan, dalam praktiknya, banyak sekali WNA yang tertarik dan berupaya untuk memiliki tanah dengan Status Hak Milik di Indonesia, upaya ini dilakukan dengan menggunakan nama WNI untuk didaftarkan nama atau identitasnya di dalam Sertifikat Tanah.⁸ Upaya ini merupakan hal yang biasa dikenal dengan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*).

Perjanjian pinjam nama (*Nominee*) tidak dikenal secara spesifik di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata). Pada dasarnya dalam Hukum Perjanjian Indonesia semua orang diberikan kebebasan untuk melakukan suatu perjanjian dengan macam apapun selama

⁶ Kemenparekraf, “ Aturan WNA tinggal di RI”, <https://pedulicovid19.kemenparekraf.go.id/ramai-bule-ajak-pindah-wisatawan-asing-ke-bali-begini-aturan-wna-tinggal-di-ri/> diakses 19 mei 2021 Pukul 22.51

⁷ Pasal 21, Pasal 30, Pasal 36 , Op.Cit, UU No.5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria

⁸ Yosia Hetharie, “Perjanjian *Nominee* sebagai sarana Penguasaan tanah Hak Milik oleh WNA menurut KUHPperdata”, Jurnal SASI, Vol. 25, No.21 (Januari-Juni 2019), Hlm. 30

tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Hal ini diadopsi dari Asas-Asas perjanjian yaitu Asas Kebebasan Berkontrak yang termaktub dalam ketentuan Pasal 1338 KUHPerdata. Perjanjian sendiri dikelompokkan menjadi dua kelompok yakni perjanjian yang diberikan suatu nama khusus oleh Undang-Undang, dan Perjanjian yang oleh Undang-Undang tidak diberikan suatu nama tertentu atau untuk selanjutnya disebut dengan Perjanjian Tak Bernama (*innominaat contract*).⁹ Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) termasuk kedalam jenis perjanjian *innominaat* yakni perjanjian yang tidak dikenal dengan suatu nama tertentu dan tidak diatur secara tegas dan rinci oleh KUHperdata.¹⁰

Konsep pinjam nama (*nominee*) pada mulanya hanya terdapat pada sistem hukum *Common Law*, sementara Negara Indonesia menganut sistem hukum *Civil Law*, yang berarti sumber hukum di Indonesia berpedoman pada Hukum Tertulis atau Undang-Undang. Bila ditelaah, tujuan dari diaturnya Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) mulanya ialah untuk melakukan suatu kewenangan dalam hal menguasai, terhadap bentuk kepemilikan tanah, yang pada ujungnya tidak selaras dengan semangat pembentuk undang-undang untuk memproteksi kepentingan negara.¹¹

⁹ Dhimas Priyosukanto dan Akhmad Budi Cahyono, "Legalitas Perjanjian Pinjam Nama (Nominee Agreement) Oleh badan Hukum", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2017, Hlm.9

¹⁰ *Ibid.*, Hlm.10

¹¹ Miggi Sahabati, "Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam Kaitannya dengan Kepastian Hukum Bagi Pihak Pemberi Kuasa Ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Penanaman Modal, dan Undang-Undang Kewarganegaraan", *Tesis*, (Depok: Universitas Indonesia, 2011), Hlm.5.

Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) ini diwujudkan dalam bentuk surat perjanjian yang dibuat antara pihak WNA dan WNI, selaku pemberi kuasa (*Nominee*) dengan tujuan untuk memberi kewenangan-kewenangan yang di kemudian hari dapat timbul dalam suatu hubungan hukum antara seseorang dengan tanah miliknya kepada WNA sebagai penerima kuasa supaya dapat bertindak sebagai seorang pemilik dari sebuah bidang tanah yang secara hukum dilarang untuk dimilikinya.¹²

Perjanjian dengan cara pemberian kuasa seperti itu, dimana memanfaatkan pihak WNI sebagai *Nominee* adalah suatu tindakan yang bertentangan dengan UUPA dan tidak memenuhi syarat sah perjanjian yang dimaksud dalam ketentuan pasal 1320 KUHPerdara, dimana dalam suatu perjanjian dibutuhkan 4 syarat untuk menyatakan sah atau tidaknya suatu perjanjian, yaitu, Sepakat kepada mereka yang mengikatkan dirinya, kecakapan antar pihak yang membuat perjanjian, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Syarat-Syarat yang disebutkan dalam pasal 1320 KUHPerdara merupakan pedoman dalam melaksanakan Perjanjian dan suatu ketentuan yang tiap-tiap syaratnya harus dipenuhi. Syarat-syarat tersebut terbagi menjadi Syarat Subjektif dan Syarat Objektif yang apabila salah satunya tidak terpenuhi maka menimbulkan dampak hukum masing-masing. Berdasarkan Keempat syarat tersebut Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) termasuk kedalam perjanjian yang tidak memenuhi Syarat Objektif karena objek yang diperjanjikannya bukan merupakan suatu Causa

¹² *Ibid.*, Hlm. 10.

Sebab yang Halal, dimana perjanjian ini dilakukan dengan menggunakan nama pihak lain untuk memberikan berbagai macam kewenangan yang dapat timbul dalam suatu Hubungan Hukum.

Selain itu, karena dalam konteks Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) antara WNA dan WNI terdapat unsur meminjam nama WNI untuk menguasai tanah atas Hak Milik, hal tersebut juga berpengaruh terhadap pendaftaran atas Sertifikat Tanah. Dalam praktek Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*), WNA meminjam nama WNI guna mendaftarkan namanya untuk dicantumkan ke dalam Sertifikat Tanah sebagai pemegang Hak atas Tanah yang Sah Secara Hukum. Namun pada kenyataannya WNA-lah yang menggunakan dan menguasai tanah tersebut seakan-akan sebagai Pemilik yang sah, meskipun nama yang tercantum di Sertifikat Tanah bukan namanya melainkan nama WNI.¹³ Dalam Peristiwa ini, dapat dilihat bahwa dalam praktek Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) terdapat gambaran bahwa tidak adanya Kepastian Hukum karena Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) menimbulkan Kepemilikan ganda yakni WNI sebagai *Nominee* yang dianggap sebagai Pemilik Sah secara Hukum, dan WNA sebagai Pemilik yang menguasai dan menggunakan tanah tersebut secara sepenuhnya. Hal ini pula telah melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan mengingat dalam Pasal 21 UUPA yang membahas mengenai Hak Milik, sudah tercantum secara jelas bahwa yang dapat memiliki Hak Milik

¹³ I Gede Yusa, I Dewa Gede Atmadja, dkk, "Akibat Hukum Akta Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) Terhadap Pihak Ketiga" Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan, 2015-2016, Hlm.46

hanya seorang WNI, dan dalam UUPA ditentukan bahwa WNA hanya dapat menguasai tanah di Indonesia dengan Hak Pakai dan Hak Sewa, namun dalam Konteks Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) terdapat kesempatan bagi WNA untuk menguasai tanah atas Hak Milik dimana hal ini secara jelas telah menyimpangi Peraturan Perundang-undangan, dan secara Hukum Objek Perjanjian tersebut adalah tidak sah.¹⁴

Selain dari sisi keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) yang tidak mencakup Syarat Sahnya Perjanjian, serta menyimpangi ketentuan UUPA. Tindakan hukum dengan melakukan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) juga memberikan akibat hukum lain, ialah bagi Pihak Ketiga. Pembeli tanah dengan itikad baik terhadap objek yang lahir dari Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*), merupakan salah satu pihak yang merasakan dampak hukum dari terjadinya upaya Perjanjian Pinjam Nama (*nominee*). Dalam hal ini pihak pembeli tanah dengan itikad baik akan mengalami kesulitan ketika ingin memperoleh tanah tersebut, mengingat tanah tersebut diperoleh dari upaya yang tidak sah yakni dengan Upaya Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) dan secara hukum perolehan tanahnya adalah atas dasar alas hak yang cacat hukum, karena perolehan tanah tersebut diperoleh dari subjek hukum yang tidak berhak, dimana dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia, seseorang yang berkewarganegaraan asing dilarang memperoleh tanah dengan status Hak Milik.

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 147

Atas dasar latar belakang tersebut maka penulis merasa tertarik untuk mengangkat judul mengenai Tinjauan Yuridis bagi Pembeli dengan Itikad Baik atas tanah yang lahir dari Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*).

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) untuk jual beli tanah di Indonesia?
2. Bagaimana Perlindungan Hukum bagi Pembeli dengan Itikad Baik atas tanah yang lahir dari Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) untuk jual beli tanah di Indonesia
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pembeli dengan itikad baik terhadap tanah yang lahir dari Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) sisi yaitu:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut bagi peneliti dan pengembang ilmu berikutnya terkhususnya dalam bidang Hukum Agraria pada

umumnya dan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) pada khususnya, dan juga untuk memperkaya koleksi khazanah pengetahuan untuk kepentingan ilmiah.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu sumber pemikiran/masukan terkait Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*). Terkhususnya untuk pemerintah sebagai regulator yang membuat peraturan-peraturan di bidang Agraria. Saran yang diberikan dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu opsi bagi pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan pertentangan peraturan terkait dengan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*).

1.5. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Merupakan bab pendahuluan, pada bab ini terdiri dari lima bagian yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini akan menguraikan Landasan Teori dan Landasan Konseptual yang merupakan bagian dari tinjauan pustaka yang berisikan teori-teori, pada bab

ini penulis menjelaskan antara lain Pengertian Perjanjian, Syarat Sah Perjanjian, Asas-Asas Perjanjian, Pengaturan tanah menurut UUPA, Peralihan tanah beserta pendaftarannya, Perjanjian Pinjam Nama (Nominee), Kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini Merupakan bab yang membahas metode penelitian yang akan menjelaskan Jenis Penelitian, Jenis data, Jenis Pendekatan, metode pengumpulan data, serta Jenis Analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Isi dari bab ini merupakan analisis hukum atas rumusan permasalahan yang terjadi dan cara penyelesaiannya. Pada bab ini penulis akan menguraikan penjelasan dari hasil penelitian dan analisis yang akan menjelaskan tentang hasil dari rumusan permasalahan penulis.

BAB V : PENUTUP

Merupakan bab akhir yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian disertai dengan saran yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.