

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia telah menjadi negara yang menarik perhatian investor asing dalam dunia global pariwisata. Hal ini karena Indonesia merupakan negara kepulauan di Asia Tenggara yang kaya akan sumber daya manusia, sumber daya alam, hasil bumi, air dan ruang angkasa serta tanah yang terkandung di dalamnya. Warga Negara Asing (WNA) yang datang untuk menikmati keindahan kemudian memicu investor untuk berbondong - bondong menanamkan modal atau berinvestasi khususnya di bidang pariwisata yang kemudian merujuk pada pertanahan. Kepemilikan tanah di Indonesia dibatasi hanya untuk Warga Negara Indonesia (WNI) saja. Hal ini sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar - besar kemakmuran rakyat.” Namun dalam prakteknya banyak WNA yang memiliki tanah di wilayah Indonesia, khususnya di wilayah pariwisata yang tinggi nilai ekonomi tanahnya.¹

¹ Rosyani Ada, Akhmad Safik, “Analisis Yuridis Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Perjanjian *Nominee* Oleh Warga Negara Asing di Indonesia (Studi Putusan Perkara Nomor: 2959 K/Pdt/2022)”, *Unes Law Review*, (2024), hal. 8-10

Hukum Indonesia mengatur kepemilikan dan penggunaan tanah pada Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok - Pokok Peraturan Agraria (UUPA). UU ini mengatur hak - hak atas tanah seperti hak milik, hak pakai, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak sewa. Secara yuridis, Pasal 4 ayat (1) UUPA, "tanah" merujuk pada permukaan bumi. Sementara itu, hak atas tanah adalah hak untuk memiliki bagian tertentu dari permukaan bumi yang diukur dalam dua dimensi, yaitu panjang dan lebar.² Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga, sekali lagi ditegaskan bahwa kekayaan alam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dipergunakan untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Selain UUPA, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997) yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021) dan Peraturan Menteri Agraria Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (PerMen Agraria 18/2021).³ UUPA menciptakan perubahan dalam hukum agraria nasional dengan menghapus dualisme hukum agraria yang tidak mencerminkan adanya kepastian hukum bagi rakyat Indonesia.

² *Ibid.*

³ Hukum Online, "Memahami Aturan Main Kepemilikan Hak atas Tanah bagi Warga Asing". <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-aturan-main-kepemilikan-hak-atas-tanah-bagi-warga-asing-lt60bdb680b6402/?page=all>, diakses pada 21 Juli 2024, hal. 2

Jaminan kepastian hukum dalam agraria, khususnya yang terdapat dalam bidang pertanahan menghendaki adanya kepastian mengenai:⁴

- a. Hak atas tanah, tanah dengan hak milik memiliki kekuatan yang tidak terbatas akan waktu, namun harganya lebih tinggi bila dibandingkan dengan tanah sewa atau tanah hak guna bangunan.
- b. Pemilik tanah, menyangkut subyek hak tanah dimana kepastian hukum menyangkut perbuatan akan tanah yang pada pokoknya menimbulkan akibat hukum yang dikehendaki jika dilakukan oleh pemilik tanah.
- c. Tanah, menyangkut objek hak. Hal ini berkaitan dengan letak tanah, luas tanah, dan batasan-batasannya. Hal ini menjunjung kepastian hukum akan keabsahan tanah itu.
- d. Hukum, terkait aturan untuk mengidentifikasi wewenang dan kewajiban dari si pemilik tanah.

UUPA menegaskan bahwa tanah adalah karunia Tuhan YME kepada bangsa Indonesia, mulai dari permukaan bumi, tubuh bumi, air, serta ruang yang ada di atasnya diperlukan untuk kepentingan langsung dengan penggunaan tanah itu dalam batas pengaturan UU.

Kepemilikan tanah merupakan salah satu hak asasi manusia yang fundamental, mengingat perannya yang krusial dalam pengembangan keluarga dan pemenuhan kebutuhan sosial. Bagi orang asing yang ingin tinggal di Indonesia, akses terhadap tanah menjadi penting, baik terkait tugas dan pekerjaan maupun

⁴ F. Defhary Tasha Eka Yulianto, "Tinjauan Yuridis Kepemilikan Tanah Hak Milik Melalui Jual Beli Oleh Warga Negara Asing (WNA) Dengan Perjanjian *Nominee* Di Provinsi Bali Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria." Skripsi, Bandung: Universitas Pasundan, 2022, hal. 14

investasi dalam konteks ekonomi dan globalisasi. Di sisi lain, kebutuhan tanah yang tinggi dan peningkatan jumlah WNA di Indonesia memicu fenomena kepemilikan tanah ilegal oleh WNA di berbagai wilayah. Hal ini menimbulkan keprihatinan dan pertanyaan terkait keseimbangan antara hak asasi manusia, kebutuhan, dan regulasi yang mengatur kepemilikan tanah di Indonesia. Kebutuhan tanah bagi WNA yang ingin tinggal di Indonesia tidak dapat dipungkiri. Kehadiran mereka memberikan kontribusi dalam berbagai sektor, seperti ekonomi, sosial, dan budaya. Akses terhadap tanah yang legal dan aman bagi WNA diharapkan dapat mendorong partisipasi aktif mereka dalam pembangunan nasional.

UUPA membatasi kepemilikan tanah di Indonesia oleh orang asing hanya sebatas hak pakai, hak sewa, dan hak milik di atas hak pakai atau hak pengelolaan atas tanah. Hal ini diatur lebih lanjut dalam tata cara yang ditetapkan oleh pemerintah, penguasaan tanah dapat diidentifikasi menjadi 3(tiga):⁵

1. Hak Pakai (Pasal 42 UUPA)
2. Hak sewa untuk bangunan (Pasal 45 UUPA)
3. Kepemilikan Sarusun tempat tinggal/hunian oleh warga negara asing di atas tanah hak pakai.

Namun banyak kasus WNA memiliki tanah hak milik di Bali, Puncak, Bogor sampai di wilayah Nusa Tenggara Timur khususnya di Rote karena nilai investasi bidang pariwisata yang tinggi. Menurut Maria S.W. Sumardjo secara umum antara

⁵ Olivia Celine Heresta, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perjanjian *Nominee* Sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik Tanah Oleh Warga Negara Asing." Skripsi, Kalimantan Utara: Universitas Borneo, 2022, hal. 12

pihak WNA dan WNI perjanjian yang dibuat sebagai sarana kepemilikan tanah oleh WNA adalah sebagai berikut:⁶

- a. Perjanjian kepemilikan tanah dan pemberian kuasa mutlak, dimana pemindahan hak milik atas tanah beserta dengan bangunannya dari WNI selaku *nominee* kepada WNA selaku *beneficiary* dengan kuasa mutlak kepada WNA untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah hak milik atas nama WNI tersebut.
- b. Perjanjian Opsional. WNI memberikan opsi dalam melangsungkan pembelian suatu tanah dan bangunan hak milik dengan WNA sebagai penyedia dana dalam suatu pembelian.
- c. Perjanjian Sewa Menyewa. Pihak WNA menyewa tanah kepada WNI berdasarkan jangka waktu pemakaian tertentu.
- d. Kuasa Menjual. WNI memberi kuasa mutlak kepada WNA untuk melakukan segala bentuk perbuatan hukum berupa jual-beli tanah dan bangunan.
- e. Hibah Wasiat. Perjanjian ini menandai adanya pengibahan tanah dan bangunan atas nama WNI kepada WNA.

Jika meninjau dari sisi normatif, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021), maka warga negara asing dapat memiliki rumah hunian atau tempat tinggal di Indonesia dengan ketentuan rumah tersebut harus berada di atas hak pakai dan hak pakai di atas hak milik dan hak pengelolaan sesuai dengan ketentuan pasal 71 PP 18/2021 yang mengatur

⁶ *Ibid.*

penguasaan hak milik atas tanah berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai atas hak milik dengan PPAT.⁷ Namun WNA tetap mencari celah untuk menguasai tanah - tanah di wilayah pariwisata di Indonesia dengan status hak milik sebagaimana yang dimiliki WNI. Dimana celah itu selain berupa perjanjian *nominee* yang melanggar hukum Indonesia, juga dijumpai dengan adanya membuat perjanjian kerjasama dengan perusahaan Indonesia yang menjanjikan WNA akan memperoleh hak atas tanah di kemudian hari, dan memanfaatkan kelemahan sistem pertahanan Indonesia seperti timbulnya sertifikat tanah ganda dan administrasi yang masih kurang dalam penguasaan WNA terhadap tanah Indonesia secara ilegal. Hal ini kemudian membawa pada dampak negatif yaitu harga tanah meningkat dan mengakibatkan masyarakat lokal sulit membeli tanah, konflik sosial kepemilikan tanah antara WNA dan masyarakat lokal, sampai pada kerugian ekonomi dimana kehilangan pendapatan pajak dan retribusi tanah yang seharusnya dibayarkan oleh WNA.

Perjanjian *Nominee* atau perjanjian pinjam nama adalah cara yang paling banyak digunakan WNA untuk menguasai tanah di wilayah Indonesia. Perjanjian *nominee* terdiri atas dua kata yaitu perjanjian dan *nominee*. Pasal 1313 Kitab Undang - Undang Hukum Perdata (KUHP) menyatakan suatu perjanjian adalah suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Dimana dengan dilakukannya suatu perjanjian, maka isi

⁷ Unmas Denpasar, "Tinjauan Yuridis Kepemilikan Tanah di Bali dengan Sistem Pinjam Nama atau *Nominee System* Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Jabatan Notaris" <https://eprints.unmas.ac.id/id/eprint/1395/2/R.1344.FH.2022-BAB%20I.pdf> diakses 22 Juli 2024, hal 2

perjanjian itu mengikat dan menimbulkan hubungan hukum antar kedua belah pihak yang melakukan perjanjian. Dalam teori hukum acara perdata, perjanjian menghasilkan suatu akta/surat yang terbagi menjadi akta otentik, akta bawah tangan, dan surat biasa yang bisa digunakan sebagai alat pembuktian yang paling kuat di pengadilan. Kekuatan pembuktian masing-masing surat diuraikan sebagai berikut:

1. Akta Otentik, menurut Pasal 1868 KUHPerdata⁸ adalah

“Suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa di tempat dimana akta di buat.”

Agar sebuah akta diakui sebagai akta otentik, maka akta tersebut harus dibuat sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dan disahkan oleh pejabat yang berwenang. Jika salah satu syarat ini tidak terpenuhi, maka akta tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang sama dengan akta otentik. Akta otentik merupakan bukti yang sangat kuat dalam persidangan. Oleh karena itu, akta otentik seringkali menjadi alat bukti yang sangat penting dalam menyelesaikan sengketa hukum.

2. Akta Bawah Tangan, menurut Pasal 1874 KUHPerdata⁹ adalah

“Akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat, daftar, surat urusan rumah tangga, dan tulisan-tulisan lain yang dibuat tanpa perantara seorang pejabat umum.”

⁸ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Mengetahui Jenis Alat Bukti dalam Hukum Acara Perdata”. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn-lahat/baca-artikel/15189/Mengenal-Jenis-Alat-Bukti-dalam-Hukum-Acara>, diakses pada 7 September 2024

⁹ *Ibid.*

Akta di bawah tangan umum dalam suatu perjanjian jual-beli, sewa-menyewa dan lainnya yang hanya dibubuhi tanda tangan oleh para pihak tanpa adanya peranta pejabat umum.

Sebuah akta di bawah tangan harus memenuhi syarat formil dan syarat materil, yaitu:

a. Syarat formil:¹⁰

1. Tetulis atau berbentuk tulisan
2. Dibuat oleh dua pihak atau lebih tanpa adanya campur tangan atau di hadapan pejabat umum yang berwenang
3. Ditandatangani oleh para pihak
4. Mencantumkan tanggal dan tempat penandatanganan.

b. Syarat materil:

1. Keterangan yang tercantum dalam akta di bawah tangan berisi persetujuan tentang perbuatan atau hukum
2. Sengaja dibuat sebagai alat bukti.

Keabsahan suatu akta otentik atau akta di bawah tangan tidak berdasarkan bentuk dari akta tersebut, melainkan dari terpenuhinya syarat sah perjanjian dari akta tersebut.

3. Surat Biasa.

Surat biasa ialah bukti surat yang pada mulanya tidak dibuat untuk bukti, namun apabila dikemudian hari surat itu bisa membuktikan suatu kasus

¹⁰ *Ibid.*

perkara di pengadilan, maka alat bukti surat digunakan menjadi alat pembuktian.

Dari uraian kekuatan perjanjian yang dipergunakan untuk alat bukti tertulis dalam hukum acara perdata, akta otentik yang dibuat di hadapan notaris ialah yang memiliki kekuatan pembuktian paling kuat dan sempurna. Hal ini karena keistimewaan kekuatan pembuktian karena dibuat oleh seorang pejabat umum yang berwenang.

Arti kata *nominee* menurut Black's Law Dictionary, adalah seseorang yang mewakili kepentingan pihak lain, dimana secara terbatas dikenal dengan istilah wali atau agen. Sehingga dengan merujuk pada arti pengertian perjanjian dan pengertian *nominee*, perjanjian *nominee* dapat diartikan sebagai kesepakatan antara dua pihak di mana satu pihak (*nominee*) bersedia untuk bertindak atas nama pihak lain (*beneficiary*) dalam menjaga kepentingan atau hak-hak pihak *beneficiary*. Dengan kata lain, *nominee* meminjamkan namanya kepada *beneficiary* untuk melakukan tindakan hukum tertentu, seolah-olah *nominee* yang melakukannya.

Perjanjian *nominee* diwujudkan dalam surat perjanjian yang dibuat antara WNI dan WNA sebagai pemberi kuasa. Perjanjian ini bertujuan memberikan semua kewenangan terkait tanah kepada WNA sebagai penerima kuasa, meskipun WNA menurut hukum Indonesia tidak dapat memiliki hak milik atas tanah. Perjanjian menggunakan pinjam nama dengan WNI sebagai *nominee* merupakan tindakan penyelundupan hukum.¹¹ Secara sekilas, perjanjian ini terlihat seolah tidak

¹¹ Annisa Fitria, "Kajian Yuridis Perjanjian *Nominee* Dalam Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Kabupaten Badung Bali." *Lex Journalica* Volume 15 Nomor 2, Agustus 2018, hal. 95

melanggar peraturan yang berlaku karena tidak langsung memindahkan hak milik. Namun, jika isi perjanjian diteliti lebih lanjut, tujuan sebenarnya adalah untuk memindahkan hak milik atas tanah tersebut kepada WNA.

Secara konsep dalam suatu perjanjian *nominee*, pemilik tanah yang diakui secara hukum adalah WNI, walaupun dana yang digunakan untuk membeli maupun membangun suatu *real estate* adalah dana milik WNA atau asing. Sehingga hak kepemilikan bersifat tidak langsung dilihat dari segi legalitas dan etika yang ada. Hal ini bertentangan dengan UUPA yang tujuannya mendasari kepentingan bangsa Indonesia dan kepentingan kesejahteraan masyarakat lokal sebagaimana mengenai hak milik atas tanah terhadap WNA, hal ini tidak diatur dalam UUPA. Dalam Pasal 21 UUPA dinyatakan bahwa:¹²

1. “Hanya warga negara Indonesia 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 UU ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa waktu atau percampuran 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 kewarganegaraannya Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.”

serta Pasal 26 ayat (2) UUPA yang berbunyi:

“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

¹² *Ibid.*, hal. 97

warga-negara yang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk dalam pasal 21 ayat (2), 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.”

Perjanjian *nominee* masuk dalam kategori penyelundupan hukum karena WNA memiliki hak terbatas untuk menguasai tanah di Indonesia sehingga untuk melangsungkan investasi juga tidak leluasa. Padahal pembatasan dimaksudkan untuk melindungi kepentingan rakyat Indonesia dalam menggunakan tanah dan sumber daya Indonesia demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Untuk itu WNA yang hendak menanamkan modal investasi harus tunduk pada peraturan itu atau tidak mendapat kepastian hukum yang legal. Perjanjian *nominee* dibuat seolah - olah tidak menyalahi peraturan perundang - undangan yang berlaku, padahal inti perjanjian adalah memindahkan kepemilikan tanah di Indonesia kepada WNA. Perjanjian *nominee* adalah *innominaat*¹³, yang berarti tidak terdapat di dalam UU khususnya KUHPerdara namun terus tumbuh, timbul dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat sehingga perjanjian *nominee* ini tidak dikenal dalam hukum Indonesia khususnya hukum perjanjian Indonesia sehingga kekosongan ini yang menjadikan perjanjian *nominee* sebagai suatu penyelundupan hukum yang merupakan suatu pelanggaran. Namun jika kita melihat pada unsur perjanjian, perjanjian *nominee* tunduk pada buku ke-3 KUHPerdara yaitu tentang perikatan.

¹³ I Putu Dodik Mahendra Putra dan Ni Ketut Elly Sutrisni, “Tinjauan Yuridis Terhadap Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Orang Asing Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor : 12/PDT/2014/PT.DPS)” Jurnal Analisis Hukum, Volume 2, Nomor 2, September 2019, hal. 278

Penggunaan perjanjian *nominee* biasanya timbul dari adanya perikatan. Menurut Pasal 1233 KUHPerdota, perikatan ini ada karena adanya persetujuan. Pasal 1234 KUHPerdota menyatakan bahwa "tiap-tiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, melakukan sesuatu, atau tidak melakukan sesuatu". Oleh karena itu, perikatan dalam bentuk perjanjian merupakan undang-undang bagi pihak-pihak yang terlibat. Dengan demikian, perjanjian adalah kesepakatan yang harus dipatuhi oleh pihak-pihak terkait, sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdota tentang syarat sahnya perjanjian.

Dalam Pasal 1320 KUHPerdota tentang syarat sah perjanjian yang mencakup 4 hal yaitu:

1. kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu pokok persoalan tertentu;
4. suatu sebab yang tidak terlarang.

Perjanjian *nominee* tidak memenuhi butir 4 dari Pasal 1320 KUHPerdota karena causa perjanjian *nominee* tidak memenuhi unsur sebab yang tidak terlarang¹⁴ sehingga dilarang untuk dilakukan karena memindahkan hak kepemilikan tanah kepada WNA dilarang oleh UUPA. Dalam hal ini perjanjian *nominee* bisa dipastikan tidak memiliki kekuatan hukum yang diakui oleh hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1335 KUHPerdota, "Suatu persetujuan tanpa sebab, atau dibuat berdasarkan suatu sebab yang terlarang, tidaklah mempunyai

¹⁴ Olivia Celine Heresta, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perjanjian *Nominee* Sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik Tanah Oleh Warga Negara Asing." Skripsi, Kalimantan Utara: Universitas Borneo, 2022, hal. 12

kekuatan.”. Perjanjian *nominee* yang bertujuan memindahkan kepemilikan tanah kepada WNA akan batal demi hukum karena keabsahannya dalam hukum pertanahan Indonesia akan menimbulkan ketidakpastian dan permasalahan hukum terkait pihak mana yang memiliki kuasa atas tanah dan masalah dalam pendaftaran tanah.

Menurut data dari Kelompok Kerja Krisis Nominee Indonesia (K3NI), diestimasikan ada kurang lebih 50.000 (lima puluh ribu) WNA mempunyai properti *real estate* dan tanah di Provinsi Bali. Totalnya mencapai 10.500 (sepuluh ribu lima ratus) bidang tanah, mulai dari ukuran kecil hingga hektar, yang mereka peroleh melalui perjanjian *nominee*. Jika dinilai secara ekonomi, properti tersebut memiliki nilai nominal sebesar 10,4 triliun dollar amerika atau setara dengan 109,2 triliun rupiah. Dari keseluruhan properti ini, ada kurang lebih 7.500 (tujuh ribu lima ratus) villa yang dimiliki oleh WNA berkat perjanjian *nominee* tersebut.

Pada hakikatnya praktek pinjam nama dalam perjanjian *nominee* memiliki tujuan agar WNA dapat menguasai tanah dengan status hak milik secara *defacto* dan memenuhi syarat *de jure* dimana tanah tersebut tetap atas nama WNI. Dalam perolehan hak ini, pembuatan akta otentik yang dibantu oleh Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai pejabat umum yang berwenang dalam pembuatan perjanjian, yang telah diatur UU. Dalam melakukan perjanjian, Asas kebebasan berkontrak juga menjadi poin penting yang tidak boleh dilupakan dimana pihak - pihak yang berkontrak dan mengikatkan hubungan hukum diberikan kebebasan untuk:¹⁵

¹⁵ Unmas Denpasar, “Tinjauan Yuridis Kepemilikan Tanah di Bali dengan Sistem Pinjam Nama atau *Nominee System* Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Jabatan

1. Membuat atau tidak membuat perjanjian
2. Mengadakan perjanjian dengan siapapun
3. Menentukan isi perjanjian pelaksanaan, dan persyaratannya
4. Menentukan bentuknya dari perjanjian apakah lisan atau tertulis.

Hal ini meyakinkan bahwa tidak ada perantara lain selain Notaris/PPAT yang menjadi pejabat dalam hak pengalihan tanah dalam suatu perjanjian *nominee*. Pengalihan tentunya bukan menjadi suatu hal rahasia bagi seorang Notaris/PPAT karena jabatannya ada untuk melayani masyarakat yang membutuhkan bukti tertulis yang otentik dan diakui keabsahannya. Tidak terbatas pada pelayanan dalam pembuatan akta otentik, notaris juga berperan dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat atau klien dan bahkan WNA yang kurang paham terhadap hukum yang berlaku di Indonesia berdasarkan pada Etika Notaris berdasarkan Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang telah diubah dengan Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (UUJN).¹⁶

Ada banyak sekali kasus yang saat ini masih terjadi di beberapa wilayah pariwisata yang menjadi incaran bagi investor, seperti Bali, Bogor, Puncak, dan Rote melakukan pelanggaran yang disahkan oleh Notaris/PPAT setempat. Padahal seharusnya notaris sebagai pejabat yang paham hukum dan berwenang dalam pembuatan akta otentik dan memberi pemahaman hukum terhadap WNA bisa

Notaris” <https://eprints.unmas.ac.id/id/eprint/1395/2/R.1344.FH.2022-BAB%20I.pdf> diakses 22 Juli 2024, hal. 3

¹⁶ *Ibid.*

mencegah adanya perjanjian *nominee*. Pasal 1868 KUHPerdara jelas dalam menyatakan bahwa akta otentik merupakan suatu akta yang bentuknya telah ditentukan oleh UU, yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat publik yang memiliki kewenangan di tempat akta tersebut dibuat. Adapun yang dimaksud dengan pegawai-pegawai umum tersebut termasuk seorang. Di sisi lain WNI yang paham akan hukum Indonesia yang membatasi hak kepemilikan tanah di Indonesia hanya untuk kemakmuran rakyat Indonesia menjual tanahnya kepada WNA dengan melegalkannya melalui Notaris/PPAT demi suatu keuntungan yang melanggar undang - undang.

UUJN Pasal 15 ayat (1) tentang kewenangan notaris yang berbunyi

“Notaris berwenang membuat Akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, 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.”

Lalu di Pasal 15 ayat (2) berbunyi:

“Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:

- a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- c. membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;
- f. membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. membuat Akta risalah lelang.” dan terakhir di Pasal 15 ayat (3) berbunyi : “Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2),

Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang undangan.”
UUJN juga menyatakan tentang kewajiban notaris dalam bekerja. Pasal 16

ayat (1) berisi terkait kewajiban notaris yang berbunyi:

“Dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib:

- a. bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam pembuatan hukum;
- b. membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris;
- c. melekatkan surat dan dokumen serta sidik jari penghadap pada Minuta Akta;
- d. mengeluarkan Grosse Akta, Salinan Akta, atau Kutipan Akta berdasarkan Minuta Akta;
- e. memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya;
- f. merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain;
- g. menjilid Akta yang dibuatnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) Akta, dan jika jumlah Akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, Akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
- h. membuat daftar dari Akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga;
- i. membuat daftar Akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan Akta setiap bulan;
- j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
- k. mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
- l. mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
- m. membacakan Akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris; dan
- n. menerima magang calon Notaris.”

Hal ini kemudian membawa pada akibat atau sanksi apabila notaris melanggar kewajibannya yang tercantum pada Pasal 16 ayat (11) yang berbunyi :

“Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf l dapat dikenai sanksi berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. pemberhentian sementara;
- c. pemberhentian dengan hormat; atau
- d. pemberhentian dengan tidak hormat.”

Berdasarkan uraian di atas, terlihat jelas bahwa sistem *nominee* atau pinjam nama dalam penguasaan atau kepemilikan tanah di Bali menjadi isu yang kompleks dan multidimensi. Praktik ini tidak hanya melanggar regulasi pertanahan di Indonesia, tetapi juga menimbulkan berbagai dampak negatif, seperti meningkatnya harga tanah, konflik sosial, dan kerugian ekonomi bagi negara. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengangkat dan menganalisis masalah ini dalam bentuk skripsi dengan judul: **KEKUATAN PEMBUKTIAN ATAS PENYELUNDUPAN HUKUM MELALUI PERJANJIAN PINJAM NAMA ATAU *NOMINEE AGREEMENT* DENGAN OBJEK TANAH**. Judul ini dipilih dengan cermat untuk mencerminkan fokus penelitian yang akan dilakukan, yaitu menganalisis kekuatan pembuktian dari perjanjian *nominee* secara mendalam, mengidentifikasi dampak dan permasalahan dari penyelundupan hukum, serta mencari aspek yuridis perlindungan hukum yang dapat mendorong kepatuhan hukum dan keseimbangan kepentingan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan pembuktian perjanjian *nominee* objek tanah yang dibuat di hadapan notaris?
2. Bagaimana solusi penyelesaian dan pengaturan ideal untuk mengatasi penyelundupan hukum perjanjian *nominee* objek tanah?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kekuatan pembuktian perjanjian *nominee* yang dibuat di hadapan notaris.
2. Untuk mengetahui solusi penyelesaian dan peraturan yang ideal untuk mengatasi penyelundupan hukum perjanjian *nominee*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian diharapkan menjadi jawaban atas permasalahan yang menjadi kekhawatiran masyarakat Indonesia maupun asing mengenai pengetahuan akan kekuatan pembuktian dalam praktek *nominee agreement* serta yang mengalami kerugian akibat maraknya praktek *nominee agreement* atau perjanjian pinjam nama yang ada di wilayah pariwisata Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum perjanjian.

1.4.2 Manfaat Praktis

a) Bagi WNI

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada WNI agar tidak melakukan perjanjian pinjam nama dengan tujuan mengalihkan hak milik tanah kepada WNA melalui *nominee agreement*.

b) Bagi WNA

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi kepada WNA yang hendak melakukan investasi khususnya di bidang pertanahan bahwa pengalihan hak milik itu merupakan suatu pelanggaran yang tidak boleh dilakukan.

1.5. Sistematika Penulisan

Penulis menyusun penelitian ilmiah ini dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan konsep penulisan penelitian yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian berkaitan dengan topik kekuatan pembuktian atas penyelundupan hukum akibat adanya perjanjian pinjam nama atau *nominee agreement*.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan-landasan teoritis yang disampaikan oleh para ahli mengenai landasan hukum teori sistem hukum, teori perlindungan hukum, teori hukum perjanjian serta teori jual beli dan praktiknya di Indonesia.

Selain itu juga membahas penjabaran mengenai landasan konseptual yang di dalamnya menjelaskan perjanjian *nominee*, hak milik atas tanah yang dapat dikuasi WNA, dan status kepemilikan tanah hasil perjanjian *nominee*.

BAB III: METODE PENELITIAN

Pada bab ini, penulis menjelaskan langkah-langkah yang dilakukan untuk mendapatkan data yang akurat dalam penelitian ini. Dijelaskan jenis penelitian yang digunakan, jenis data apa saja yang dicari, bagaimana cara memperoleh informasi tersebut (misalnya melalui wawancara, survei, atau eksperimen), jenis pendekatan, serta bagaimana data-data yang sudah terkumpul dianalisis untuk menjawab pertanyaan penelitian.

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini berisikan mengenai pembahasan mengenai dua rumusan masalah yang telah penulis tentukan. Pembahasan ini berfokus pada membahas kekuatan pembuktian perjanjian *nominee* yang dibuat di hadapan notaris dan juga terkait solusi penyelesaian dan pengaturan ideal terkait penyelundupan hukum melalui perjanjian *nominee* yang masih terus terjadi.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menyimpulkan hasil penelitian dan memberikan saran-saran berdasarkan temuan yang sudah dibahas sebelumnya