

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan ekonomi, sebagai bagian dari pembangunan nasional, merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Arah kebijakan pembangunan bidang ekonomi sesuai dengan amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah mempercepat pemulihan ekonomi dan mewujudkan landasan pembangunan yang kokoh bagi pembangunan ekonomi berkelanjutan yang diprioritaskan berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan. Hal ini selaras dengan arah pembangunan di bidang hukum yang antara lain menyeimbangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional. Kegiatan pembangunan di bidang ekonomi tentu membutuhkan penyediaan modal yang sangat besar, karena modal merupakan salah satu faktor penentu dalam pembangunan.<sup>1</sup>

Seiring dengan pembangunan, disamping diperlukan tersedianya modal yang memadai juga diperlukan tersedianya tempat usaha yang berupa tanah sebagai tempat berpijak lebih-lebih sebagai tempat tinggal. Tanah sebagai karunia

---

<sup>1</sup> Herawati Poesoko, 2007, *Parate executie Obyek Hak Tanggungan (Inkonsistensi, Koflik Norma Dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT)*, LaksBang PREESSindo, Yogyakarta, h. 1-2.

Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber kesejahteraan, kemakmuran dan kehidupan bagi manusia, karenanya tanah sebagai satu-satunya kebutuhan manusia untuk tempat tinggal, sehingga dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah baik untuk pertanian, usaha maupun untuk tempat tinggal, maka penguasaan atau pemilikan tanah semakin lama semakin diperkuat dengan berbagai upaya hukum yang diperlukan untuk menjaga kelestarian dan ketenteraman atas kepemilikannya.<sup>2</sup>

Tanah mempunyai fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Karena kesediaan tanah yang relatif tetap sedangkan kebutuhan akan tanah terus meningkat, maka diperlukan pengaturan yang baik, tegas, dan cermat mengenai penguasaan, pemilikan maupun pemanfaatan tanah, sebagai upaya untuk mewujudkan cita-cita penguasaan dan penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Arus globalisasi yang demikian kuat telah mengubah tatanan kehidupan pergaulan masyarakat dunia yang seolah-olah dunia tidak ada batas lagi, memberi peluang para pemilik modal untuk melakukan investasinya dan menuntut negara-negara dunia, yang pada umumnya menjadi lokasi kegiatan investasinya, untuk menyediakan kemudahan-kemudahan bagi para pemilik modal tersebut untuk melakukan eksploitasi sumber-sumber agraria (khususnya tanah).

Banyaknya warga negara asing yang hendak berinvestasi dan menetap di Indonesia, khususnya Bali, tentu saja memerlukan tanah untuk mewujudkan maksud-maksudnya tersebut. Pemerintah Indonesia menanggapi keperluan warga

---

<sup>2</sup>Sudjito, 1987, *Prona Pensertipikatan Tanah Secara Masal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis*, Cet.I, Liberty, Yogyakarta, h. 1.

negara asing tersebut untuk mendapatkan tanah dengan diaturnya mengenai penguasaan tanah oleh warga negara asing dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.

UUPA mengatur mengenai bentuk-bentuk penguasaan tanah oleh warga negara asing, berupa hak pakai dan hak sewa. Dalam hal ini warga negara asing sebagai subjek hak pakai dan hak sewa diatur dalam Pasal 42 sub b dan Pasal 45 sub b.

Selain UUPA mengatur penguasaan tanah oleh warga negara asing sebagai subjek pemegang Hak Pakai, diatur pula dalam : Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia; Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing; Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1996 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.

Selanjutnya Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, dinyatakan: Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah:

- a. Tanah Negara;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Hak milik.

Terjadinya Hak pakai atas tanah negara diberikan dengan suatu penetapan atau keputusan oleh pejabat yang berwenang berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, yang telah dirubah dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan. Jangka waktu hak pakai atas tanah negara diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun atau diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.

Hak pakai atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan. Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian hak pakai atas tanah Negara dan tanah hak pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Hak pakai atas tanah hak pengelolaan dapat diperpanjang atas usul pemegang hak pengelolaan.

Hak pakai atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian tanah oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hak pakai atas tanah hak milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 25

tahun dan tidak dapat diperpanjang. Atas kesepakatan antar pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik, hak pakai atas tanah hak milik dapat diperbaharui dengan pemberian hak pakai baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

Hak sewa untuk bangunan dapat terjadi karena perjanjian persewaan tanah yang tertulis antara pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan yang tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur pemerasan. Jangka waktu hak sewa, diserahkan kepada kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang hak sewa.

Mengenai hak milik atas tanah terhadap warga negara asing, hal ini telah diatur dalam UUPA. Dalam Pasal 21 UUPA dinyatakan bahwa:

- (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 Undang-undang 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 didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilang kewarganegaraan 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. Walaupun pemerintah telah memberikan penguasaan tanah kepada warga negara asing berupa hak pakai dan hak sewa, namun dengan berbagai pertimbangan orang asing yang ingin berinvestasi di Indonesia khususnya di Bali tetap menghendaki dengan status hak milik. Karena, hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pada kenyataannya nilai jual hak milik lebih tinggi dibandingkan dengan hak-hak yang lain, sedangkan prosedur hak pakai dianggap terlalu rumit serta kepemilikan dengan hak pakai memiliki batas waktu, apabila batas waktunya habis maka hak pakai haruslah diperpanjang. Begitu pula dengan hak sewa yang memiliki batas waktu. Warga negara asing ini menghendaki suatu solusi yang mampu memberikan jawaban terhadap keinginan mereka untuk menguasai suatu bidang tanah, tanpa harus melanggar hukum. Memiliki hak terhadap tanah tersebut sebagaimana layaknya tanah tersebut dikuasai dengan hak milik.

Selanjutnya Pasal 26 ayat (2) UUPA, 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 di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai

kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan 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.”

Isi dari pasal ini kiranya jelas bahwa warga negara asing sama sekali tidak boleh menguasai tanah di Indonesia dengan hak milik, ini dimaksudkan untuk mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari penguasaan warga negara asing. Dan segala bentuk peralihan hak milik terhadap orang asing pun telah dicegah dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA, yaitu: Setiap perbuatan pengalihan hak yang bertentangan dengan isi dari ketentuan tersebut akan mengakibatkan hak milik atas tanahnya akan jatuh pada negara dan akan dikuasai oleh negara. Akan tetapi dalam realisasinya transaksi jual beli yang berkenaan dengan tanah, dilakukan oleh orang yang memiliki kewarganegaraan asing secara terselubung yaitu dengan mempergunakan seorang warga negara Indonesia masih sering terjadi.<sup>3</sup>

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis menginterpretasikan bahwa perjanjian *nominee* dalam sistem hukum Indonesia khususnya dalam hukum perjanjian Indonesia tidak ada pengaturan secara khusus dan tegas, sehingga dapat dikatakan mengandung pengertian yang kosong atau norma kosong, karena perjanjian *nominee* dapat dikategorikan sebagai penyelundupan hukum.

---

<sup>3</sup>Sudargo Gautama, 1973, *Masalah-Masalah Agraria Berikut Peraturan-Peraturan*, Alumni, Bandung, h. 11.

## B. Perumusan Masalah

Dari uraian diatas, penulis mengangkat permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan hukum perjanjian *nominee* di Indonesia?
- b. Bagaimana akibat hukum perjanjian pinjam nama (*nominee*) dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah di Bali oleh warga negara asing (studi putusan Mahkamah Agung nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS.)?

## C. Tujuan Penelitian

### 1.3.1. Tujuan umum:

- a. Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengembangkan ilmu hukum terkait dengan kedudukan hukum perjanjian *nominee* di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui atau memberikan gambaran secara umum mengenai kedudukan hukum perjanjian pinjam nama (*nominee*) dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah di Indonesia oleh warga negara asing ( studi putusan Mahkamah Agung nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS.)

### 1.3.2. Tujuan khusus:

Di samping tujuan umum tersebut diatas, penelitian ini secara spesifik diharapkan mampu:

- a. Untuk memahami perhatian para pihak dalam kedudukan hukum perjanjian *nominee* di Indonesia.

- b. Untuk memahami hal-hal yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan keabsahan dan kekuatan mengikat akibat hukum perjanjian pinjam nama (*nominee*) dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah di Bali oleh warga negara asing (studi putusan Mahkamah Agung nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS.)

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Dari hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan baik bagi masyarakat ilmiah ataupun bagi masyarakat secara umum. Kegunaan secara ilmiah dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan dalam masalah hukum, khususnya dalam mengungkap perjanjian *nominee* dalam hukum perjanjian Indonesia.

Kegunaan bersifat sosial dan hukum dari hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah untuk membantu mengembangkan nilai-nilai hukum jual beli perorangan yang merupakan nilai tertinggi dari jual beli kepada masyarakat yang di tinjau dari putusan pengadilan yang sudah inkrah.

#### **E. Metode Penelitian**

Sugiono mengemukakan bahwa metode penelitian adalah "cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu." (Sugiono, 2009: 2). Selanjutnya Surya Brata (2004: 72) mengemukakan bahwa keputusan mengenai metode apa yang akan dipakai akan tergantung kepada tujuan penelitian, sifat masalah yang akan diteliti, dan berbagai alternatif yang mungkin digunakan. Atas

dasar pemikiran tersebut, penulis menggunakan metode *content analysis* (analisis isi) karena penelitian ini sebagaimana dikemukakan oleh Bungin (2007: 231) bersifat normatif dan berkaitan dengan isi komunikasi yakni mengenal interpretasi para ahli terhadap tentang putusan Mahkamah Agung nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS..

**a. Teknik Pengumpulan Data**

Literatur yang dijadikan sumber acuan dalam kajian pustaka seyogyanya menggunakan sumber primer dan dapat juga menggunakan sumber skunder. Dalam hal ini peneliti menggunakan sumber data yaitu: sumber data primer, yang meliputi perlindungan hukum terhadap hukum *nominee* di Indonesia dan buku-buku yang berkaitan dengan hukum nominee di indonesia dan akibat hukum yang timbul dengan adanya perjanjian pinjam nama (*nominee*) dan kesesuaian dengan hukum atau peraturan yang inkrah.

**b. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan prosedur sebagaimana dikemukakan oleh Moleong (2008: 247) berikut: analisis data atau teknik deskriptif yang dimulai dengan menelaah seluruh data yang diperoleh dan berhasil dikumpulkan dalam proses pengumpulan data. Data yang ada kemudian direduksi yang dilakukan dengan jalan melakukan abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya.

Langkah selanjutnya adalah menyusunnya dalam satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorikan pada langkah berikutnya, katagori-katagori itu

dibuat sambil melakukan koding. Tahap akhir dari analisis data ini adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah selesai tahap ini mulailah tahap penafsiran data.

Berdasarkan penafsiran di atas, maka teknik analisis data dalam penelitian ini adalah:

- 1) Analisa Deskriptif dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dalam menjawab pertanyaan penelitian.
- 2) Penafsiran terhadap hasil analisa deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai.

Adapun langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini adalah:

- 1) Dalam melakukan analisis data, bersamaan dengan proses pengumpulan data, baik pada saat observasi, wawancara maupun saat mencermati segala jenis dokumentasi yang berkaitan dengan penulisan skripsi.
- 2) Dokumen-dokumen yang telah tersedia kemudian dikaji kebenarannya untuk memperoleh persamaan dan perbedaan.
- 3) Melakukan pengkajian terhadap penyimpangan-penyimpangan aturan dalam pelaksanaan (praktek).

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memahami lebih jelas laporan ini, maka materi-materi yang tertera pada Laporan Skripsi ini dikelompokkan menjadi beberapa sub bab dengan sistematika penyampaian sebagai berikut:

## BAB I PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

## BAB II TEORI UMUM MENGENAI PERJANJIAN

Bab ini berisikan teori yang berupa pengertian dan definisi yang diambil dari kutipan buku yang berkaitan dengan penyusunan laporan skripsi serta beberapa *literature review* yang berhubungan dengan jenis-jenis perjanjian.

## BAB III PERJANJIAN *NOMINEE*

Bab ini berisikan gambaran dan sejarah singkat perjanjian *nominee*, permasalahan yang dihadapi, alternatif pemecahan masalah, analisa proses, UML (*Unified Modelling Language*) sistem yang berjalan, serta kegunaan dari perjanjian akta *nominee* dalam hukum yang berlaku.

## BAB IV PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan analisa sistem yang diusulkan dengan menggunakan *flowchart* dan mind map dari sistem yang diimplementasikan, serta pembahasan secara detail final elisitasi yang ada di bab sebelumnya, dijabarkan secara satu persatu dengan menelaah dan membedah dari akibat hukum perjanjian *nominee* terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS.

## BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan analisa dan optimalisasi sistem berdasarkan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN