

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang mempunyai banyak kekayaan alam didalamnya. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. 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 dan merupakan kekayaan nasional.<sup>1</sup> Negara Indonesia memiliki kekayaan alam yang melimpah, yang biasa disebut Sumber Daya Alam berupa sumber daya alam laut, sumber daya alam darat, sumber daya alam bumi dan sumber daya alam lainnya yang dikelola oleh Pemerintah dengan tujuan untuk menyejahteraan kemakmuran rakyat Indonesia.

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut pada ayat (2) UUD 1945 digunakan untuk mendapatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat adil dan makmur. Selanjutnya, hak menguasai Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantatra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Tanah dikategorikan sebagai kekayaan alam yang ada di Indonesia. Menurut Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan bahwa “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1 yang berbunyi bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.” Lalu hak menguasai Negara dalam ayat (1) Pasal ini menjadikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, menggunakan persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, yang menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tersebut, maka kekayaan alam bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan dan kemakmuran masyarakat Indonesia. Sumber daya alam tersebut dapat dimanfaatkan oleh Negara yang memiliki kandungan bumi, air dan ruang angkasa. Penggunaan sumber daya alam harus dilakukan secara bijaksana, baik, dan selektif sesuai kebutuhan demi mencapai kemakmuran rakyat Indonesia.

Kebutuhan manusia dapat disebut juga sebagai kebutuhan primer yang dibagi menjadi tiga kategori yakni: sandang, pangan, dan papan. Sandang yang dimaksud dapat berupa pakaian yang diperlukan oleh manusia. Pangan merupakan kebutuhan yang paling utama bagi manusia berupa makanan pokok. Dan papan merupakan kebutuhan manusia berupa tempat tinggal untuk bertahan diri. Seiring berjalannya waktu, kebutuhan manusia semakin meningkat dan bermacam-macam. Salah satunya adalah dalam bidang pertanahan yang menjadi salah satu sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia untuk dijadikan tempat tinggal (papan) dan menjadi peranan penting bagi kehidupan manusia.

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada umat manusia di permukaan bumi. Sejak manusia lahir hingga meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan menjadi sumber kehidupan dan menjadikan tanah sebagai lahan berkebun, jual beli dll. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diberi batas, bahan-bahan dari bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal, dan sebagainya).<sup>2</sup>

Tanah merupakan suatu hal yang penting bagi kehidupan manusia dan semakin berkembangnya waktu, pertumbuhan manusia semakin lama semakin pesat sama halnya tanah yang juga akan semakin meluas dan salah satu anugerah penting yang diberikan oleh Tuhan dalam kehidupan manusia. Adanya tanah, seseorang dapat memenuhi kebutuhan hidupnya seperti

---

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/tanah>, diakses pada 15 Oktober 2020, 13.06 WIB

memanfaatkan tanah sebagai lahan pertanian untuk bercocok tanam guna memperoleh hasil tersebut, sebagai dasar atau pondasi suatu bangunan atau tempat tinggal, dan lain sebagainya. Hal ini juga dikarenakan oleh jumlah tanah yang dapat dikategorikan sebagai sumber daya terbatas dan diimbangi dengan kebutuhan manusia atau jumlah populasi yang kian meningkat, maka diaturlah hak atas kepemilikan tanah, pendaftaran tanah, dan dasar hukum serta peraturan hukum sebagai suatu produk hukum yang dapat memberikan kepastian hukum bagi setiap orang, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hukum tanah sendiri bukan mengatur tanah dalam segala aspek, ia hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan tanah.<sup>3</sup>

Ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air seta ruang yang ada di atasnya sekadar

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, 2016, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Penerbit Universitas Trisakti, hlm 17.

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.

Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Yang dimaksud hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya.<sup>4</sup>

Tanah sendiri memiliki fungsi berupa nilai kehidupan kepada masyarakat, karena sebagai tempat tinggal, ia juga sebagai mata pencaharian masyarakat. Semakin bertambahnya zaman, penduduk pun semakin hari semakin bertambah dan harus mulai berpikir untuk memenuhi kebutuhan ekonomis, dari tanah itu sendiri juga memiliki potensi yang sangat tinggi, pun semakin banyak kebutuhan akan tanah, sehingga lahan yang ada di perkotaan maupun di pedesaan semakin berkurang. Fungsi tanah yang tadinya hanya sebagai tempat tinggal dan mata pencaharian akan bertambah fungsinya menjadi sebuah ajang bisnis atau investasi yaitu diperuntukkan sebagai jual-beli tanah dan sewa-menyewa tanah.

Di Indonesia ini terdapat banyak ragam keindahan yang membuat wisatawan negara asing tertarik untuk berinvestasi dalam bentuk pembelian tanah terutama pada daerah Pulau Dewata Bali, salah satunya dengan cara

---

<sup>4</sup> Dr Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Penerbit Kencana, hlm 10.

menguasai tanah. Perolehan tanah dilakukan dengan cara melakukan perjanjian jual beli tanah antara warga negara asing dengan warga negara Indonesia. Walaupun pemerintah telah memberikan kesempatan penguasaan tanah kepada warga negara asing berupa hak pakai dan hak sewa, namun dengan berbagai pertimbangan Warga Negara Asing yang ingin berinvestasi di Indonesia khususnya di Bali tetap berkeinginan untuk memiliki tanah dengan status hak milik.

Salah satu contoh yaitu pada berita yang dilansir oleh Kompas.com, bahwa terdapat kasus kepemilikan tanah yang dimiliki oleh Warga Negara Asing di Ubud, Bali. Pada kasus tersebut, Warga Negara Indonesia membeli tanah kepada seseorang yang ternyata sebelumnya tanah tersebut dimiliki oleh Warga Negara Asing yang setelahnya dibangun villa dengan melakukan perjanjian pinjam nama atau perjanjian *nominee*. Seperti yang di jelaskan pada berita tersebut, karena villa berada di atas tanah dan merupakan bagian dari tanah maka seperti yang dijelaskan bahwa “sebagai pemilik awal, di seorang warga Negara asing, tidak boleh memiliki asset di Indonesia”.<sup>5</sup>

Kepemilikan tanah yang tidak dilandasi hak tersebut, dapat dikatakan sebagai bentuk penggunaan dan pemanfaatan tanpa perizinan atau tanpa diketahui yang masuk kedalam ranah melawan hukum untuk bidang tanah. Dalam aturan hukumnya baik yang terkait dengan hak maupun belum atau bahkan tidak dengan hak sama sekali, jika berhubungan dengan status penguasaan suatu tanah dan mengalami perbedaan nilai atau pendapat,

---

<sup>5</sup><https://money.kompas.com/read/2014/10/08/194341610/Terkait.Vila.Rp.17.M.Jeremy.Thomas.La.porkan.WNA.ke.Polda.Metro.Jaya>

persepsi dan kepentingan maka dipastikan sebagai penguasaan tanah tanpa hak, dan hal itu disebut ilegal. Adanya kesempatan, kebutuhan, kurangnya pengawasan serta mata pencaharian dapat menjadi penyebab berpindahnya kepemilikan tanah dari Warga Negara Indonesia ke Warga Negara Asing. Akibat hukumnya adalah bahwa mereka yang menguasai tanpa adanya alas hak secara hukum tidak sah karena tidak adanya izin dari pejabat yang berwenang.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah menetapkan asas nasionalitas yang artinya tidak mengizinkan Warga Negara Asing memiliki hak milik atas tanah yang ada Indonesia. Hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yakni hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik dan oleh Pemerintah telah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Pasal tersebut juga menyebutkan bahwa orang asing yang memperoleh hak milik karena warisan tanpa kemauan atau karena perkawinan yang mengakibatkan percampuran harta. Begitu pula dengan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak milik dan diundangkan melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ini juga harus melepaskan hak tersebut dalam waktu satu tahun setelah memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan. Pembatasan pemilikan harta benda yaitu Warga Negara Indonesia yang memperoleh Hak Milik merupakan pelaksanaan asas kebangsaan yang

menjadi salah satu landasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria itu Warga Negara Asing hanya boleh menggunakan Hak Pakai, selain itu seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB) maupun Hak Guna Usaha (HGU) tidak diperbolehkan penggunaannya oleh Warga Negara Asing. Namun pada kenyataannya, masih banyak pula penyelundupan hukum itu sendiri yang terjadi di Indonesia.

Warga Negara Asing cenderung ingin menguasai kepemilikan tanah tersebut dikarenakan hak milik merupakan hak yang dapat dimiliki secara turun-temurun dan merupakan hak yang sangat kuat, penuh. Warga Negara Asing seringkali merasa kurang puas atas Hak Pakai yang diberikan dan sebagian besar, Warga Negara Asing tersebut ingin menguasai tanah seluruhnya mulai dari Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, hingga Hak Milik.

Walaupun telah dilarang penguasaan Hak milik atas tanah di Indonesia oleh warga negara asing, namun pada kenyataannya banyak ditemukan kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing yang dilakukan melalui cara sembunyi-sembunyi. Cara yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang tidak berhak memiliki hak milik atas tanah adalah dengan menggunakan perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama, yang dimana biasanya perjanjian tersebut dilakukan oleh seorang Warga Negara Indonesia, namun hanya sebagai formalitas saja dan mewakili kepentingan pihak asing



tertentu agar tidak menyalahi dan melanggar aturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>6</sup>

Perjanjian *Nominee* sendiri tidak diatur secara tegas dan jelas dalam pengaturan hukum di Indonesia. Akan tetapi, apabila dilihat dari sudut pandang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa perjanjian *Nominee* pada bidang pertanahan merupakan untuk memberikan peluang bagi warga Negara Asing untuk memiliki tanah di Indonesia yang telah dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan cara perjanjian pinjam nama (*Nominee*) Warga negara Indonesia. Karena adanya perjanjian pinjam nama tersebut, secara tidak langsung Warga Negara Indonesia telah merugikan Negara.

Berdasarkan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bahwa “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Maka, perjanjian *Nominee* ini termasuk perwujudan yang dibuat oleh para pihak yang melibatkan Warga Negara Asing dan Warga Negara Indonesia itu sendiri yang hakekatnya merupakan untuk memberikan segala kewenangan yang timbul atas hubungan hukum antara seseorang dengan tanahnya kepada Warga Negara Asing sebagai penerima kuasa untuk bertindak seperti pemilik tanah yang sebenarnya. Maka, perjanjian *nominee* merupakan termasuk dalam penyelundupan hukum dikarenakan bertentangan dengan Undang-

---

<sup>6</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, hlm 7.

Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang tidak memperbolehkan Warga Negara Asing memiliki Hak Milik di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Yuridis Perjanjian Nominee Dalam Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing di Ubud Bali”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai “Bagaimana aspek hukum Perjanjian *Nominee* tersebut terhadap kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing?”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini ialah untuk mengetahui aspek hukum Perjanjian *Nominee* Dalam Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Agraria pada skripsi Analisis Yuridis Perjanjian *Nominee* dalam Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing di Ubud Bali.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi dan menambah wawasan mahasiswa tentang Perjanjian *Nominee* Dalam Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing.

### b. Bagi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember

Hasil dari penelitian ini dapat memberikan dan dapat dipergunakan oleh Universitas Muhammadiyah Jember dengan bentuk dokumentasi berupa teks dan untuk menambah wawasan keilmuan.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Menurut Peter Mahmud dalam buku penelitian hukum, secara *a contrario* menjelaskan bahwa dalam pendekatan ini peraturan perundang-undangan dijadikan referensi dalam memecahkan isu hukum yang dibahas dengan memperhatikan hierarki serta asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian hukum merupakan salah satu kegiatan penelitian yang subjeknya berupa norma, oleh karenanya penulisan hukum adalah penelitian hukum adalah penelitian hukum normatif yang bersifat

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm 136.

deskriptif.<sup>8</sup> Jenis penelitian dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah dengan menggambarkan keadaan subyek maupun obyek dalam penelitian berdasarkan dengan fakta-fakta yang ada.

### 1.5.3 Bahan Hukum

Penelitian ini bersumber pada:

1. Bahan Hukum Primer, yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau putusan hakim. Bahan hukum primer yang mengikat pada penelitian ini adalah:
  - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
  - Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Hak Milik
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku-buku, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum.
3. Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan hukum petunjuk dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia atau dengan browsing website.

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. RajaGrafindo, hlm 33.

#### **1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum**

Teknik pengambilan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka yaitu untuk mendapat data sekunder dengan cara membaca, mencatat, dan mengutip dari berbagai macam literatur, peraturan perundang-undangan, dan media masa yang berhubungan dengan penelitian ini.

#### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Pada penelitian hukum normatif, pengelolaan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan yang berarti penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut dengan bahan sekunder. Bahan hukum tersebut memudahkan untuk menganalisis penelitian dengan berupa peraturan perundang-undangan, akta-akta, dokumen-dokumen ataupun literatur yang bersangkutan dengan kajian penulisan hukum ini.