

KAJIAN YURIDIS PENGUSAHAAN TANAH SECARA *NOMINEE*

I GUSTI AGUS YUDA TRISNA PRAMANA¹⁾, I WAYAN SUARDANA²⁾, I DEWA GEDE BUDIARTA³⁾

Fakultas Hukum Universitas Tabanan

yudatrisnafhuntab@gmail.com

ABSTRAK

Tanah adalah suatu tempat pemukiman dari umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui pertanian serta pada akhirnya tanah yang dijadikan tempat persemayaman terakhir bagi seseorang yang meninggal dunia. Manusia dapat memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah, selain itu tanah juga mempunyai hubungan yang emosional dengan manusia. Setiap orang pasti memerlukan tanah, bukan hanya dalam kehidupannya saja, dalam hal meninggal manusia masih memerlukan tanah sebagai tempat peristirahatan. Manusia hidup senang dan berkecukupan jika mereka dapat menggunakan tanah yang dikuasai atau dimilikinya sesuai dengan hukum alam yang berlaku. Manusia akan dapat hidup tentram dan damai jika mereka dapat menggunakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan batas-batas tertentu dalam hukum yang berlaku yang mengatur kehidupan manusia itu dalam masyarakat. Maka dari itu perlunya dan pentingnya hak milik atas tanah, namun masih terjadi sampai sekarang praktik kepemilikan atas hak tanah oleh investor asing, yang norma hukum sudah jelas melarang kepemilikan atas hak milik tanah oleh warganegara asing, namun dengan adanya norma kabur yang dapat digunakan seorang orang asing meminjam nama sebagaimana warganegara Indonesia memberikan meminjam nama, sampai sekarang praktik tersebut masih berlangsung. Metode yang digunakan dalam melakukan penelitian ini ialah dengan metode yuridis normatif dimana penelitian tersebut mengacu pada peraturan perundang-undangan. Dari metode yang digunakan maka hendaknya pemerintah segera membuat regulasi yang tidak tumpang tindih dan melahirkan kepastian hukum.

Kata kunci : *Penuasaan Hak, Perjanjian, Nominee*

ABSTRACT

Land is a place for human habitation as well as being a source of livelihood for those who earn a living through agriculture and ultimately land which is used as the final burial place for someone who dies. Humans can obtain food by utilizing land, apart from that, land also has an emotional relationship with humans. Everyone definitely needs land, not only in life, in the event of death, humans still need land as a resting place. Humans live happily and in abundance if they can use the land they control or own in accordance with applicable natural laws. Humans will be able to live peacefully and peacefully if they can exercise their rights and obligations in accordance with certain limits in the applicable laws that regulate human life in society. Therefore, the need and importance of land ownership rights, however, there is still the practice of ownership of land rights by foreign investors, where legal norms clearly prohibit ownership of land rights by foreign nationals, but with unclear norms that can be used by a person. foreigners borrow names just as Indonesian citizens borrow names, until now this practice is still ongoing. The method used in conducting this research is the normative juridical method where the research refers to statutory regulations. Based on the method used, the government should immediately create regulations that do not overlap and provide legal certainty.

Keywords: *Tenure of Rights, Agreement, Nominee*

PENDAHULUAN

Tanah bagi masyarakat merupakan harta kekayaan yang memiliki nilai jual tinggi, di samping fungsinya sebagai sumber kehidupan rakyat. Oleh karena itu setiap jengkal tanah akan dipertahankan sampai ia meninggal dunia. Dalam rangka Pembangunan Nasional, tanah juga merupakan salah satu modal utama sebagai wadah

pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. (Mochtar Mas'od, 1997) Kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, searah dengan lajunya pembangunan disegala bidang yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu fungsi tanah mengalami perkembangan sesuai kebutuhan masyarakat akan hak atas tanah. Luas tanah yang tersedia relatif terbatas, tidak seimbang antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah. Hal ini dapat memicu timbulnya berbagai persoalan dalam kehidupan. Kegiatan pembangunan yang memerlukan tanah sebagai media yang dilaksanakan oleh pemerintah melalui pembebasan hak atas tanah. Laju pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi di Indonesia menyebabkan tingginya lalu lintas peralihan hak atas tanah. Pemegang hak atas tanah saat ini sebagian bukanlah pemegang hak atas tanah yang pertama. Akibatnya baik pemerintah maupun masyarakat ketika membutuhkan sebidang tanah untuk memenuhi kebutuhannya memerlukan kepastian mengenai siapa sebenarnya pemilik sebidang tanah tersebut.

Ketidakpastian hak kepemilikan atas tanah menyebabkan kekhawatiran pihak-pihak yang akan menguasai sebidang tanah karena peralihan hak, kreditur yang akan memberikan kredit dengan jaminan sebidang tanah. Permasalahan ini sering terjadi pada waktu pemindahan hak atas tanah berlangsung, yang menyebabkan hak atas tanah beralih dari seseorang kepada orang lain, misalnya pada saat jual beli, waris, hibah, tukar menukar. (Effendi Perangin, 1987) Hal ini merupakan perbuatan hukum dan mengakibatkan berpindahnya suatu hak atas tanah pada orang lain.

Peralihan hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak dari satu pihak ke pihak lain. Hak atas tanah yang dimaksud adalah hak milik yaitu hak yang terkuat dan turun-temurun yang dapat dimiliki setiap orang, dimana dalam peruntukan dan penggunaannya harus berfungsi sosial. Berdasarkan rumusan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disingkat dengan (UUPA), dijelaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam hal ini, penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifatnya bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat dan Negara.

Dalam tatanan Hukum Pertanahan Nasional, hubungan hukum antara orang, baik warga negara Indonesia (WNI) maupun warga negara asing (WNA), serta perbuatan hukumnya terkait dengan tanah, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu asas yang dianut oleh UUPA adalah asas nasionalitas. Asas ini memiliki konsekuensi yang jauh terhadap pemilikan atau pemegang hak milik atas tanah di Indonesia, yaitu yang diperbolehkan mempunyai hak milik adalah hanya WNI saja. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari sebuah negara berdaulat, yaitu tanah sebagai salah satu syarat untuk berdirinya suatu negara disamping penduduk serta pemerintahan dan hanya warga negara dari sebuah negara yang menguasai seluruh kawasan negara yang bersangkutan yang dapat menguasai tanah.

Seandainya orang asing diizinkan memiliki tanah di Indonesia, sedikit demi sedikit tanah di wilayah Indonesia akan beralih haknya kepada orang asing. Hal ini sekaligus dapat membahayakan kedaulatan negara. Mengingat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia serta untuk kelangsungan kedaulatan negara, banyak orang yang ingin memiliki hak atas tanah, terutama hak milik. Salah satu peralihan hak milik yang dapat dilakukan adalah dengan proses jual beli. Dalam mengawali proses peralihan hak atas tanah dengan jalan jual beli, terlebih dahulu diperlukan perjanjian antara pihak penjual dengan pihak pembeli. Para pihak saling berjanji untuk melakukan prestasi berkenaan dengan tanah yang menjadi obyek jual beli tersebut, yaitu pihak penjual untuk menjual dan menyerahkan tanahnya kepada pembeli dan pihak pembeli untuk membeli tanah tersebut kemudian membayar harganya. Perjanjian jual beli tanah adalah hal yang sangat penting, karena itulah isi dan perjanjian tersebut harus dibuat dengan detail, tidak berat sebelah dan memuat apa saja yang ingin diperjanjikan oleh para pihak.

Jual beli tanah dilakukan dengan membuat akta jual beli dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah. "Setelah akta jual beli selesai dibuat, dilanjutkan dengan proses pendafiaran di Badan Pertanahan Nasional (BPN) kemudian diterbitkan sertipikat atas nama pembeli sebagai pemilik dari tanah tersebut dan sertipikat ini berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sepanjang tanah yang dimaksud tidak dalam keadaan sengketa". (H Ali Achmad Chomzah, 2002)

Perkembangan kapitalisme dewasa ini mendorong perubahan fungsi tanah, yaitu sebagai salah satu faktor utama investasi. Dalam sebuah negara yang sedang membangun, seperti Indonesia, penanaman modal baik modal dalam negeri maupun modal asing sering membutuhkan lokasi tanah untuk keperluan pengelolaannya. Untuk itu, pemilik modal biasanya mencari bidang-bidang tanah yang strategis bagi pengembangan usahanya. Bagi investor, penguasaan tanah merupakan investasi jangka panjang yang sangat menguntungkan.

Dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA, telah diatur bahwa kepemilikan tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa investor asing sangat tertarik untuk menguasai tanah, bukan saja untuk keperluan bisnis namun untuk keperluan pribadi. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya penyelundupan hukum, karena seringkali orang asing menggunakan berbagai cara untuk menguasai tanah di Indonesia dan hal itu dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang. Ada berbagai macam cara yang

digunakan oleh orang asing untuk menguasai tanah, salah satunya dan yang banyak digunakan adalah dengan cara *nominee* yang dilanjutkan dengan dibuatkan surat pengakuan hutang.

Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini ialah mengenai Bagaimanakah Tata Cara Penguasaan Tanah Secara *Nominee* ?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang dituangkan didalam pendahuluan sebelumnya maka peneliti memiliki tujuan penelitian untuk mewujudkan manfaat dari pada penelitian yang di buat, tujuan bagi masyarakat umum agar mengetahui tata cara penguasaan tanah secara *Nominee*, dan pemerintah agar segera membuat regulasi yang mengatur mengenai hak kepemilikan atas tanah sehingga aturan tidak ada tumpang tindih, serta melahirkan kepastian hukum.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, disebut juga penelitian doktrinal, dimana hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. (Peter Mahmud Marzuki, 2007) Berdasarkan definisi tersebut diatas, maka jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif, karena peneliti menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai data utama untuk menganalisis kasus, dan penulis tidak melakukan penelitian lapangan. Penelitian ini diteliti dengan menggunakan bahan pustaka (bahan sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan yang secara garis besar ditujukan kepada : penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian terhadap sejarah hukum, dan penelitian terhadap perbandingan hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tata Cara Penguasaan Tanah Secara *Nominee*

Mengenai kepemilikan tanah di Indonesia, walaupun telah diatur dalam UUPA pasal 21 mengenai subyek hak milik, namun dalam prakteknya sering terjadi penyalahgunaan terhadap ketentuan dari Pasal 21 UUPA tersebut. Seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa terdapat banyak sekali jenis pelanggaran yang dapat dilakukan baik oleh WNI maupun oleh orang asing dalam hal penguasaan tanah. Isi dari perjanjian tersebut sejatinya merupakan suatu penyelundupan hukum, namun tidak dapat dipungkiri bahwa hal seperti itu memang benar terjadi dan semakin berkembang dalam masyarakat.

Praktek penguasaan tanah yang paling banyak terjadi dalam masyarakat adalah dengan cara *nominee*. Cara ini yang paling banyak dilakukan karena selain prosesnya mudah, hal tersebut juga aman dilakukan karena melibatkan pejabat umum dalam proses pembuatan aktanya dan terkesan tidak menyimpang dari peraturan yang berlaku. Walaupun dalam prakteknya telah banyak terjadi penguasaan tanah yang dilakukan dengan cara *nominee*, namun belum ada literatur atau pendapat yang mengemukakan secara jelas mengenai arti dari *nominee* dalam praktek penguasaan tanah. Menurut Maria S.W.Sumardjono, yang dimaksud dengan *nominee* atau *trustee* adalah perjanjian dengan menggunakan kuasa. Perjanjian dengan kuasa yang dimaksud adalah jenis-jenis perjanjian yang telah dibahas sebelumnya, yaitu perjanjian yang menggunakan nama WNI dan pihak WNI menyerahkan surat kuasa kepada orang asing untuk bebas melakukan perbuatan hukum apapun terhadap tanah yang dimilikinya. (Maria S.W.Sumardjono, 2007)

Secara umum istilah *nominee* tersebut sering disamakan dengan istilah perwakilan atau pinjam nama. yaitu orang asing meminjam nama WNI untuk dicantumkan namanya sebagai pemilik tanah pada sertifikatnya tetapi penguasaannya dilakukan atau diwakilkan kepada oleh orang asing selaku pihak yang mengeluarkan dana untuk pembelian tanah tersebut berdasarkan surat pernyataan atau surat kuasa yang dibuat kedua pihak. Dalam praktek penguasaan tanah secara *nominee*, hal pertama yang mereka lakukan adalah membeli tanah, kemudian mereka mendatangi kantor Notaris/PPAT untuk membuat jual beli yang akan digunakan untuk membuat sertifikat tanah. Selain dengan orang asing yang membeli tanah tersebut juga didampingi oleh perwakilannya atau orang yang akan dipinjam namanya sebagai pemilik tanah pada sertifikat. Setelah sertifikat diterbitkan, biasanya diikuti dengan

pembuatan surat pernyataan antara orang asing dengan orang yang dipinjam namanya bahwa orang asing itu yang berhak menguasai tanah tersebut, karena uang untuk keperluan membeli tanah adalah miliknya. Kemudian prosesnya dilanjutkan dengan dibuatkan surat pengakuan hutang dengan jaminan tanah tersebut, sehingga orang yang dipinjam namanya tersebut tidak akan dapat menjual tanah itu pada pihak lain karena masih dibebani hak tanggungan.

Peranan PPAT dalam pembuatan sertifikat hak milik. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, seorang PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Akta yang dibuat oleh PPAT disini berfungsi sebagai alat bukti bahwa secara hukum telah terjadi suatu perbuatan yang bersifat memindahkan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan syarat formil akta, yaitu untuk lengkapnya atau sempurnanya (bukan untuk sahnya) suatu perbuatan hukum, harus dibuatkan suatu akta (Sudikno Mertokusumo, 1985). Jual beli tanah secara garis besarnya baru dikatakan sah bila telah dibuat dengan akta PPAT dan dibayar lunas dihadapan saksi dengan persetujuan suami/istri, kemudian diterbitkan sertifikat berdasarkan akta PPAT tersebut. Jadi dalam hal ini jual-beli atas nama WNI hanyalah merupakan suatu "kedok" sehingga secara yuridis formal hal tersebut tidak menyalahi peraturan.

Setelah diterbitkan sertifikat atas nama WNI, selanjutnya antara para pihak membuat surat pernyataan mengenai penguasaan tanah, yang intinya menjelaskan bahwa hanya orang asing yang dapat melakukan perbuatan hukum apapun terhadap tanah itu sedangkan pihak WNI tidak diberi hak apapun atas tanah tersebut. Surat pernyataan tersebut kemudian dilegalisasi oleh Notaris. Maksud akta yang dilegalisasi disini adalah para pihak dapat membuat akta sendiri kemudian mereka menghadap kepada Pejabat yang berwenang dan membubuhi tanda tangan mereka diatas akta yang mereka buat sendiri tersebut dihadapan pejabat yang berwenang, demikian setelah akta itu isinya telah dibacakan dan dijelaskan kepada mereka oleh Pejabat yang bersangkutan. (Djoko Soepomo, 1996) Akta dibawah tangan tersebut setelah dibacakan oleh Notaris dan ditandatangani oleh para pihak. lalu dibukukan dalam buku khusus yang bernama Buku Daftar Surat Dibawah Tangan yang Dilegalisasi. Peranan Notaris disini adalah sebagai saksi dalam memberikan keterangan pembuatan perjanjian *nominee*, bahwa memang benar itu adalah tanda tangan kedua pihak, sehingga dipandang dari sudut perundang-undangan, kedudukan para pihak jauh lebih kuat apabila surat dibawah tangan itu dilegalisasi dihadapan Notaris. Dasar hukum dari legalisasi akta seperti ini dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat 11 huruf a dan huruf b Undang Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang Undang No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Selain surat pernyataan, dalam perjanjian penguasaan tanah yang telah dibahas sebelumnya penggunaan surat kuasa biasanya juga dilakukan melalui legalisasi pada Nomor Notaris. Surat kuasa tersebut isinya tidak berbeda jauh dengan isi surat pernyataan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Pihak WNI memberikan hak WNI tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa dan memberikan kewenangan para penerima kuasa untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak tanah tersebut, yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak (WNI) sehingga pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.

Apabila orang asing tidak puas hanya dengan dibuatkan surat pernyataan atau surat kuasa, mereka lalu meminta dibuatkan pengakuan hutang. Mereka kemudian mendatangi PPAT untuk dibuatkan APHT yang membebaskan tanahnya. Pada dasarnya benda yang akan dijadikan jaminan suatu utang dengan dibebani hak tanggungan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Dapat dinilai dengan uang, karena utang yang dijamin berupa uang;
- b. Termasuk hak yang terdaftar dalam daftar umum, karena harus memenuhi syarat publisitas;
- c. Mempunyai sifat dapat dipindahtangankan, karena apabila debitor cidera janji, benda yang dijadikan jaminan akan dapat dijual di muka umum, dan
- d. Memerlukan penunjukkan dengan undang-undang. (ST. Remy Sjahdeni, 1999)

Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 4 UUHT telah menentukan bahwa hak milik dapat dijadikan obyek hak tanggungan. Dalam Pasal 8 ayat (2) UUHT, menentukan bahwa kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek hak tanggungan harus ada pada pemberi hak tanggungan pada saat pendaftaran hak tanggungan dilakukan. Sehubungan dengan ketentuan tersebut, hak tanggungan hanya dapat dibebankan pada hak atas tanah yang telah dimiliki oleh pemberi hak tanggungan. Cara untuk membuktikan bahwa pemberi hak tanggungan adalah orang yang memiliki obyek tanggungan adalah dengan menunjukkan sertifikat. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak, yaitu sebagai tanda jaminan hukum yang diberikan oleh pemerintah atas tanah dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan adanya sertifikat, seseorang dapat membebaskan hak tanggungan atas tanahnya.

Dengan berlakunya UUHT, pemberian hak tanggungan dilakukan dengan pembuatan APHT yang dibuat oleh PPAT. APHT serta sertifikat dan warkah lain yang diperlukan dikirim ke Kantor Pertanahan selambat-lambatnya 7 hari kerja setelah penandatanganan APHT. Kemudian Kantor Pertanahan membuatkan buku tanah hak tanggungan dan dicatat pada sertifikat bahwa tanah tersebut telah dibebani hak tanggungan. Sertifikat tersebut dikembalikan pada pemiliknya dan sertifikat hak tanggungan diberikan pada pemegang hak tanggungan. Berdasarkan ketentuan Pasal

23 ayat (2) UUPA pendaftaran pembukuan tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai sahnyanya pembebanan atas tanah tersebut.

Begitulah cara orang asing dalam menguasai tanah. Dengan dibuatkan APHT dan sertifikat tertulis bahwa tanah tersebut telah dibebani hak tanggungan, walaupun pihak WNI yang memegang sertifikat tersebut berniat untuk menjualnya, hal itu tidak dapat dilakukan karena tidak ada orang yang akan membeli tanah yang sedang dibebani hak tanggungan dan PPAT pun dapat menolak membuat akta jika tanah yang diperjualbelikan masih dibebani hak tanggungan. Terlebih lagi jika orang-orang yang memegang sertifikatnya ditambah dengan adanya surat pernyataan yang antara para pihak atau surat kuasa yang memberikan hak yang tidak dapat kembali oleh pemberi kuasa dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanah pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah serta secara nyata merupakan bukti bahwa penguasaan terhadap tanahnya berada ditangan orang asing.

Aspek Yuridis dalam Perjanjian *Nominee*

Nominee (pinjam nama) dalam praktik sehari-hari adalah penggunaan nama seseorang Warga Negara Indonesia sebagai pemegang saham suatu PT di Indonesia atau sebagai salah seorang persero dalam suatu Perseroan Komanditer, atau lebih jauh lagi, penggunaan nama tersebut sebagai salah satu pemilik tanah dengan status hak milik atau Hak Guna Bangunan di Indonesia. Jadi praktik *nominee* tersebut tidak hanya berkaitan dengan penggunaan nama sebagai pemegang saham dalam PT di Indonesia, melainkan sampai dengan penggunaan nama dalam kepemilikan suatu property di Indonesia yang saat ini sangat marak terjadi terutama di Bali.

Dalam praktik, penggunaan nama warga Negara Indonesia tersebut juga sering dilakukan dengan cara mengatas namakan saham-saham ataupun tanah/property di Indonesia tersebut yang sebenarnya adalah milik Warga Negara Asing, ke atas nama isterinya yang berkewarganegaraan Indonesia atau di atas namakan ke atas nama orang kepercayaan, dan sebagai “pengaman” bagi WNA tersebut, pihak WNI yang namanya digunakan sebagai orang yang secara hukum “memiliki” saham-saham atau tanah/property tersebut menanda-tangani surat pernyataan pengakuan bahwa saham-saham ataupun tanah/property tersebut bukanlah miliknya, dan namanya hanya “dipinjam”.

Diakui atau tidak, banyak sebenarnya tanah-tanah di Bali yang dimiliki oleh orang asing, walaupun apabila di cek di kantor pertanahan setempat, terdaftar atas nama WNI. Hal ini terjadi karena adanya asas larangan pengasingan tanah (*gronds verponding verbod*) yang dianut dalam hukum tanah di Indonesia; yang melarang kepemilikan tanah dengan hak selain hak pakai untuk dimiliki oleh Warga Negara Asing. Atas dasar tersebut, akhir-akhir ini banyak mengemukakan permasalahan hukum yang timbul akibat *Nominee*.

Perjanjian-perjanjian penguasaan tanah seperti yang telah dibahas sebelumnya antara pihak WNI dengan orang asing menunjukkan bahwa secara tidak langsung melalui perjanjian notariil telah terjadi suatu penyelundupan hukum. Dalam hal yang demikian timbul suatu pertanyaan, yaitu apakah perjanjian penguasaan tanah tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia? untuk menjawab pertanyaan tersebut sepertinya tidak cukup hanya berpedoman pada literatur atau peraturan perundang-undangan yang berlaku saja, tapi harus dilihat juga perkembangan yang terjadi dalam masyarakat dewasa ini. Hal ini karena dalam praktek perjanjian secara *nominee* sudah banyak dilakukan dan semakin berkembang dalam masyarakat dan tampaknya para pihak yang berkepentingan, baik WNI terlebih orang asing yang merasa diuntungkan dengan adanya perjanjian ini tidak akan mempermasalahkan kebenaran materiil.

Bagi para pihak pertimbangan praktis lebih penting apabila dibandingkan dengan pertimbangan yuridis. Pihak WNI terlebih yang tidak mengetahui hukum, menganggap perjanjian tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku karena perjanjian seperti itu telah banyak dilakukan dan biasanya mereka melihat orang-orang yang melakukan perjanjian seperti itu tidak dikenakan sanksi apapun, sehingga muncul kecenderungan berpikir dari WNI bahwa perjanjian *nominee* tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku. Sedangkan bagi orang asing yang mementingkan perlindungan hukum, menganggap bahwa dengan adanya campur tangan pejabat yang berwenang dalam proses pembentukan perjanjian tersebut dan ada WNI yang bersedia dipinjam namanya, proses penguasaan tanah pun dapat berlangsung dengan aman sepanjang dikemudian hari nanti tidak terjadi sengketa mengenai tanahnya.

Kenyataan yang berkembang belakangan ini menunjukkan bahwa amanat Pasal 9, Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUP A telah disimpangi dalam praktek. Dalam pasal-pasal tersebut intinya menjelaskan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai gabungan sepenuhnya dengan bumi, air dan angkasa. Perjanjian *nominee* dikatakan bertentangan dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA yang bunyinya sebagai berikut: Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat 2, adalah batal demi 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.

Untuk mengetahui apakah perjanjian *nominee* tersebut bertentangan dengan peraturan yang berlaku, terlebih dahulu harus diketahui syarat-syarat agar suatu perjanjian dikatakan sah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal 1320 KUHPerdara, yaitu :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya
Sepakat yang dimaksud disini adalah setia sekata para pihak mengenai pokok perjanjian, apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu juga dikehendaki oleh pihak yang lainnya.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan
Seseorang yang dapat dikatakan cakap menurut hukum apabila ia sudah dewasa, artinya sudah mencapai umur 21 tahun atau sudah menikah walau belum berusia 21 tahun.
3. Suatu hal tertentu
Ketentuan untuk hal tertentu ini menyangkut obyek hukum atau mengenai bendanya.
4. Suatu sebab yang halal

Dalam pengertian ini pada benda yang menjadi pokok perjanjian harus melekat hak yang pasti dan diperbolehkan menurut hukum sehingga perjanjian itu kuat. (C.S.T. Kansil dan Christine S.T.Kansil, 2000). Syarat no.1 dan no.2 disebut syarat subyektif, yaitu syarat untuk subyek atau orang. Syarat no.3 dan no.4 disebut syarat obyektif, yaitu syarat untuk obyek hukum bendanya. Mengenai syarat kecakapan, yang dapat dikatakan cakap dalam hal ini dapat dilihat dalam Pasal 21 UUPA. Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa orang asing bukan merupakan pihak dalam perjanjian yang berhubungan dengan agraria, terlebih perjanjian untuk memindahkan hak milik, seperti yang tertuang dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pelanggaran terhadap syarat kecakapan dalam hal ini dapat mengakibatkan perjanjian menjadi batal karena hukum.

Sebagai syarat ketiga untuk sahnya perjanjian yaitu menyangkut obyeknya. Obyek yang diperjanjikan dalam perjanjian *nominee* adalah tanah yang dimiliki oleh WNI. Tanah yang akan menjadi obyek dalam perjanjian tersebut sudah harus jelas mengenai kepemilikannya, sehingga pihak pemilik (WNI) memang benar sebagai pemiliknya dan dapat melakukan perbuatan hukum apapun terhadap tanahnya. Pelanggaran lainnya terdapat dari syarat causanya. Arti dari causa yang halal Telah disebutkan yaitu tidak melanggar ketentuan undang undang. Tapi dalam (perjanjian *nominee* causanya adalah palsu atau terlarang karena perjanjian itu bertentangan dengan Undang-Undang sehingga mengakibatkan dilanggarnya ketentuan final 26 ayat (2) UUPA. Menurut ketentuan Pasal 1335 KUHPerdara menyatakan bahwa suatu perjanjian yang dibuat karena suatu causa yang palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan. Perjanjian yang dibuat antara WNI dengan orang asing yang dimaksud memindahkan penguasaan tanah pada orang asing tersebut didasarkan pada sebuah causa yang palsu, yaitu suatu perjanjian yang dibuat dengan pura-pura, untuk menyembunyikan causa yang sebenarnya yang tidak diperbolehkan.

Dalam hal ini perjanjian seperti itu dianggap sudah batal dari semula dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sehingga tujuan dari perjanjian tersebut sagal. Apabila dikemudian hari terjadi sengketa antara WNI dengan orang asing dan WNI ingin memiliki tanah tersebut sepenuhnya dapat mengajukan ke Pengadilan. Hakim yang berwenang karena jabatannya, dapat mengucapkan pembatalan perjanjian tersebut walaupun tidak diminta oleh salah satu pihak, dengan Jracapkannya pembatalan perjanjian tersebut, WNI dapat memiliki sekaligus anenguasai tanah tanpa campur tangan orang asing lagi karena perjanjian *nominee* ancara mereka dinyatakan tidak pernah ada.

Mengenai syarat tentang sahnya perjanjian, dapat dikaitkan lagi dengan Pasal 1338 KUPerdara yang memuat ketentuan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sail berlaku sebagai undang undang bagi mereka yang membuatnya. Mengenai isi pasal tersebut tidak dapat dikatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat oleh para pihak berlaku sebagai undang undang. "Hanya perjanjian yang dibuat secara sah yang mengikat kedua belah pihak. (Subekti, 2003) Untuk syarat sahnya perjanjian haruslah memenuhi Iteaentuan Pasal 1320 KUHPerdara dan seperti yang telah dibahas sebelumnya bahwa perjanjian penguasaan tanah dengan cara *nominee* tidak sah karena substansinya bertentangan dengan syarat sahnya perjanjian khususnya syarat mengenai causa yang halal. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perjanjian pura-pura seperti halnya perjanjian *nominee* tidak mempunyai kekuatan mengikat karena tidak dibuat secara sah. Hal inilah yang menjadi salah satu kelemahan dalam cara *nominee*.

Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa perjanjian *nominee* sejatinya merupakan perjanjian pura-pura dan perjanjian tersebut tidak sah menurut peraturan yang berlaku karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara dan melanggar ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUP A. Namun tidak dapat dipungkiri walau memberi kedudukan yang lemah bagi orang asing, cara *nominee* ini tetap banyak digunakan dan seolah-olah tidak terjangkau oleh hukum. Padahal, apabila kasus seperti ini terungkap akan memberikan kedudukan yang cukup kuat bagi WNI yang namanya dipinjam atau hanya sebagai pemberi kuasa, karena sudah jelas perjanjian seperti itu melanggar hukum sehingga dianggap tidak pernah ada perjanjian itu. Sehingga disini tampak jelas terjadi penyelundupan hukum yang dilakukan orang asing, dengan cara mengesampingkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia untuk melahirkan akibat hukum yang dilarang oleh peraturan tersebut, yaitu menguasai tanah.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan dari uraian pada pembahasan sebelumnya dan disertai dengan hasil penelitian, pada bagian penutup ini disampaikan suatu simpulan, yaitu: dalam praktek penguasaan tanah oleh orang asing dikenal satu cara yang berkembang dalam masyarakat, yaitu perjanjian *nominee*. Sesungguhnya cara *nominee* ini merupakan salah satu bentuk penyelundupan hukum. Hal ini karena substansi yang terdapat dalam perjanjian *nominee* tidak sesuai dengan syarat sahnya perjanjian. Akan tetapi perjanjian *nominee* ini banyak dilakukan oleh orang asing untuk menguasai tanah di Indonesia.

Saran

Demi mewujudkan kepastian hukum yang tertera dalam Undang-Undang Pokok Agraria mengenai hak kepemilikan tanah hanya dapat dikuasai oleh warganegara Indonesia, hendaknya pemerintah membuat kepastian agar orang asing tidak bisa memiliki tanah dengan cara apapun.

DAFTAR FUSTAKA

- C.S.T. Kansil dan Christine S.T.Kansil. (2000). *Modul Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Djoko Soepomo. (1996). *Teknik Pembuatan Akta Seri B-4 Bagian Kedua*, PT. Bina Ilmu, Surabaya
- Effendi Perangin. (1987). *Mencegah Sengketa Tanah*, Cet. I, Rajawali Press, Jakarta
- H Ali Achmad Chomzah. (2002). *Hukum Pertanahan (Seri Hukum Pertanahan I, Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Seri Hukum Pertanahan II, Sertipikat dan Permasalahannya)*, Prestasi Pustaka, Jakarta, (selanjutnya disebut H Ali Achmad Chomzah)
- Habib Adjie. (2000). *Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Maria S.W.Sumardjono. (2007). *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara dan Badan Hukum Asing*, Kompas, Jakarta.
- Mochtar Mas'oe'd. (1997). *Tanah dan Bangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah
- Peter Mahmud Marzuki. (2007). *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Group, Jakarta.
- ST. Remy Sjahdeni. (1999). *Hak Tanggungan Asas-Asas. Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi Oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan)*, Alumni, Bandung
- Subekti. (2003). *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT.Internusa, Jakarta
- Sudikno Mertokesumo. (1985). *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria