

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan sumber dari kehidupan dan kesejahteraan masyarakat khususnya di Indonesia. Tanah yang sah ialah Tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan Tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum.

Tanah sebagai bagian dari bumi diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu:

“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”.

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. Pemanfaatan dan penggunaan tanah dalam pembangunan nasional sering menyebabkan masalah terkait legalitas atas hak penggunaan tanah dan ruang.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:

“Bumi dan air kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Hubungan Negara dengan tanah melahirkan wewenang dan tanggung jawab¹. Dalam pelaksanaannya, UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menjabarkan tentang ketentuan dasar yang menjelaskan tentang wilayah Indonesia, pengaturannya dan manfaat yang diharapkan untuk seluruh bangsa. UUD 1945 dan UUPA telah memberikan kewenangan kepada negara dalam hal ini pemerintah berupa wewenang atribusi yang mengamanatkan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah kekayaan nasional.

¹ Mukmin Zakie, Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia, (Yogyakarta : Buku Litera, 2013), hlm. 42.

Ketentuan pada Pasal 21 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang². Ketentuan dalam Bab I UUPA mengatur tentang dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok yang dalam pasal-pasal nya menjelaskan tentang wilayah Indonesia, pengaturannya dan manfaat yang diharapkan untuk seluruh bangsa seperti dalam ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2.

UUPA mengatur perbedaan pemberian hak atas tanah bagi Warga Negara Indonesia dan warga negara asing khususnya hak milik atas tanah dilihat dalam penjelasan Pasal 21 ayat (1) UUPA diuraikan, bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. UUPA melarang hak milik kepada orang asing sebagaimana ditentukan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara³.

Pada masa ini sering terjadi penguasaan tanah oleh WNA, beberapa diantaranya menjalankan sesuai dengan tatacara yang telah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku ataupun dengan berbagai macam cara yang menyalahi aturan seperti halnya perjanjian Pinjam Nama (*nominee*) dengan WNI. Maksud dari perjanjian Pinjam Nama (*nominee*) adalah apabila dalam sistem administrasi kepemilikan tanah yang terdaftar secara administratif nama yang terdaftar didalamnya adalah nama WNI, padahal pada kenyataannya adalah WNA lah pemilik, penguasa dan yang menjalankan segala kegiatan diatas tanah hak milik tersebut.

Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menunjukkan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum. Pernyataan ini menjelaskan bahwa segala sesuatu yang berada di Negara ini harus sejalan dengan hukum yang berlaku. UU

²Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah, Kencana*, 2019.

³Asri Agustiwi, S.H., M.H Asri Agustiwi, S.H., M.H, 'Hukum Dan Kebijakan Hukum Agraria Di Indonesia', 2017, 2017.

Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa⁴:

Hak Asasi Manusia merupakan hak yang melekat pada semua manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dihormati, dijunjung dan dilindungi oleh Negara, pemerintah, hukum dan setiap orang.

Undang-Undang No. 39 tentang Hak Asasi Manusia Tahun 1999 mengatur bahwa setiap orang diakui sebagai pribadi yang berhak menuntut dan mendapatkan perlakuan serta perlindungan yang sama di mata hukum dan sesuai dengan martabat kemanusiaannya. Hal tersebut berarti semua aturan dan hukum tersebut berlaku bagi setiap manusia yang berada di negara tersebut tanpa terkecuali.

Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang berhak menuntut serta mendapatkan perlakuan dan perlindungan yang sama di mata hukum yang berlaku. Sedangkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 mengatur bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik. Dengan kata lain, hak milik tidak diberikan kepada orang asing dan hal tersebut termasuk diskriminasi, sehingga bertentangan dengan UU No. 39 tentang Hak Asasi Manusia tahun 1999.

Karena Pasal 5 ayat (1) UU HAM mengatur tentang apakah setiap orang sama di hadapan hukum, oleh karena itu perjanjian pinjam nama (*nominee*) antara warga negara Indonesia dan warga negara asing mengenai penguasaan hak milik atas tanah perlu untuk dilakukan penelitian karena dirasa ada inkonsisten norma, dan akan ditinjau sesuai dengan hak negara yang membatasi hak warga negara asing atas tanah yang dilihat dari sudut pandang Hak Asasi Manusia serta legalitas perjanjian pinjam nama berdasarkan ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang Undang Hukum Perdata yang akan dibahas. Dalam hal tersebut menjadikan ketertarikan penulis untuk meneliti lebih dalam dengan mengambil judul **“PEMBATASAN PENGUASAAN HAK MILIK ATAS TANAH OLEH WNA MELALUI**

⁴Presiden Republik Indonesia, ‘Undang-Undang No . 39 Tahun 1999 Tentang : Hak Asasi Manusia’, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Thn 1999 Tentang Hak Asasi Manusia*, 1999

PERJANJIAN PINJAM NAMA DITINJAU DARI PERSPEKTIF “HAK ASASI MANUSIA”

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan uraian latar belakang masalah diatas maka rumusan masalah yang tepat untuk penelitian ini yaitu :

1. Apa hak negara membatasi hak warga negara asing atas tanah ditinjau dari Hak Asasi Manusia?
2. Bagaimana legalitas perjanjian pinjam nama menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas, maka dapat ditarik beberapa tujuan dilakukan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa tentang Hak Negara untuk membatasi keberadaan HAM Warga Negara Asing atas tanah di Indonesia.
- b. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa tentang legalitas perjanjian pinjam nama (*nominee*) untuk penguasaan hak milik atas tanah oleh Warga Negara Asing menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoretis

Dapat memberikan penjelasan berupa analisis untuk mengembangkan ilmu hukum perdata, mengenai upaya hukum negara yang membatasi hak warga negara asing atas tanah berdasarkan sudut pandang Hak Asasi Manusia dan legalitas perjanjian pinjam nama yang sesuai dengan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Dapat digunakan sebagai sumber referensi bagi pendidikan hukum perdata, baik untuk para akademisi maupun praktisi.
2. Dapat digunakan untuk menambah pengetahuan mengenai pentingnya perlindungan hak asasi manusia dan mengedepankan nilai-nilai keadilan.

1.5 Metode Penelitian

“Metode penelitian yaitu prosedur atau cara yang dilakukan peneliti untuk mengumpulkan dan menganalisis bahan hukum. Metode penelitian yang digunakan dalam skripsi yang baik dan benar yaitu harus menggunakan metode penelitian hukum yang baku dan telah diakui oleh ahli hukum”⁵. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan aturan - aturan, prinsip- prinsip, ataupun doktrin-doktrin hukum yang bertujuan untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menemukan penyelesaian permasalahan atas isu hukum (*legal issues*) yang ada.

Hasil penelitian ini yaitu memberikan preskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, “penelitian hukum merupakan salah suatu proses yang bertujuan menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, ataupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi”⁶.

1.5.2 Metode Pendekatan

Penelitian hukum dilakukan dengan metode yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah hukum dan digunakan sebagai dasar untuk mengajukan argumentasi yang tepat. Penelitian ini menggunakan beberapa metode pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan metode konseptual (*conceptual approach*).

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Metode perundang – undangan digunakan untuk mengkaji dasar hukum *legal issue* yang akan diteliti. “Pendekatan undang-undang (*statute approach*)

⁵Fakultas Hukum, *Petunjuk Penulisan Hukum (Skripsi)*, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Surabaya, 2014, h. 20.

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 35.

dilakukan dengan cara menelaah dan menemukan informasi dari semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani”⁷.

b. Pendekatan konsep (*conceptual approach*)

Pendekatan atau metode konseptual dilakukan apabila peneliti tidak melakukan penyimpangan dari aturan hukum yang berlaku. Hal tersebut dilakukan karena hingga saat ini belum ada aturan hukum untuk mengatasi masalah tersebut. Penggunaan metode konseptual perlu mengacu pada prinsip hukum. Beberapa prinsip ini dapat ditemukan dari sudut pandang akademis atau doktrin hukum. Meskipun tidak diatur secara jelas dan eksplisit, konsep hukum juga dapat ditemukan dalam undang-undang⁸.

1.5.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan beberapa bahan hukum diantaranya bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berasal dari literatur hukum, jurnal hukum, atau artikel hukum yang menjelaskan bahan hukum primer. Sedangkan bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder.

Sumber penelitian bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan jenis bahan hukum utama yang digunakan dalam penelitian ini. Bahan hukum primer berasal dari Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan. Sumber bahan hukum primer yang digunakan sebagai dasar penelitian terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.* h. 178

- c. UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan
- d. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- e. UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
- f. Undang-Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- g. Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing
- h. Undang-Undang No. 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun
- i. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- j. Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1992, tentang pemanfaatan tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam Rangka Penanaman Modal Asing.
- k. PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
- l. PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah
- m. Pemerintah Republik Indonesia, ., ‘Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah’, *Icassp*, 1997
- n. Peraturan Pemerintah No. 40 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas Tanah.
- o. Peraturan Pemerintah No. 41 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia
- p. Putusan Mahkamah Agung Nomor 787/Pdt.G/2014/PN.Dps
- q. Pada putusan MA Nomor 4/Pid.Prp/2016/PN.Dps

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dari bahan hukum primer. “Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, dan bukan termasuk dokumen yang bersifat resmi. Bahan hukum sekunder meliputi publikasi

tentang hukum seperti buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar mengenai putusan pengadilan⁹”.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan ataupun petunjuk yang lebih lanjut dan kompleks dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat dikutip dari kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya, yang memiliki kaitan dengan permasalahan yang terdapat didalam penelitian ini.

1.5.4 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan dan pengolahan bahan hukum yang digunakan disesuaikan dengan jenis penelitian yang terakut. Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan metode inventarisasi dan kategorisasi bahan-bahan hukum primer. Bahan hukum primer meliputi perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

Bahan hukum yang digunakan sebagai pelengkap atau memperjelas bahan hukum primer yaitu bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum sekunder didapat dari karya ilmiah, buku literatur hukum, artikel hukum yang dipublikasikan. Setelah itu, bahan hukum pelengkap bahan hukum primer dan sekunder dinamakan bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier berasal dari beberapa sumber seperti ensiklopedia, majalah dan kamus yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diajukan. Kemudian dilakukan pemeriksaan kelengkapan dari segala bahan hukum yang telah diperoleh, ditelaah makna dan artinya.

Data yang diperoleh dapat dikumpulkan ke dalam suatu arsip atau inventaris dokumen, dibuat catatan ringkas mengenai pokok permasalahan berupa pendapat asli sebagai pemegang hak cipta dan analisis penulis mengenai pembatasan penguasaan hak milik atas tanah oleh wna melalui perjanjian pinjam nama ditinjau dari perspektif hak asasi manusia. Kemudian dilakukan penyusunan ulang bahan-bahan hukum agar teratur dan mudah dipahami kemudian ditempatkan sesuai dengan kerangka sistematika penulisan.

⁹*Ibid.*, h.141

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Teknik analisis bahan hukum yang digunakan yaitu teknik analisis yang bersifat preskriptif analisis secara normatif.

Teknik analisis tersebut dilakukan dengan cara menganalisis rumusan masalah yang diuraikan yang berkaitan dengan preskriptif tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum yang berlaku. Dalam penerapan atau pelaksanaannya dilakukan analisis normatif terhadap permasalahan yang diangkat untuk menentukan standar usulan, ketentuan, pedoman pelaksanaan aturan, gagasan dan konsep hukum dalam penelitian ini.

Selain itu, analisis juga dilakukan para ahli hukum mengenai gagasan atau pemikiran, dan analisis terhadap kaidah hukum yang berlaku. Setelah dianalisis, dikonstruksi dengan cara memasukkan beberapa ketentuan berkaitan dengan legalitas perjanjian pinjam nama dari sistem hukum perdata. teknik analisis ini bertujuan untuk memahami gejala hukum yang akan diteliti dengan menitikberatkan pada pencarian jawaban pembatasan penguasaan hak milik atas tanah oleh wna melalui perjanjian pinjam nama ditinjau dari perspektif hak asasi manusia.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Penulisan hasil penelitian ini disusun secara sistematis yang terdiri dari 4 (empat) bab. Masing-masing bab terdiri atas sub bab agar diperoleh penjelasan ruang lingkup dan elemen permasalahan secara jelas dan lengkap dari skripsi ini. Adapun sistematika penulisan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I : Berisi uraian tentang pendahuluan, yang didalamnya meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Berisi uraian tentang tinjauan pustaka, yang meliputi tinjauan mengenai pengertian: Tanah, Pendaftaran Tanah, Hak Milik, Subyek Hak Milik, Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*), Warga

Negara Indonesia (WNI), Warga Negara Asing (WNA), Hak Asasi Manusia (HAM), Teori Keadilan.

BAB III : Berisi tentang pembahasan dari skripsi ini, berisi uraian hasil penelitian mengenai rumusan masalah pada penulisan skripsi ini, yakni Hak Negara untuk membatasi keberadaan HAM Warga Negara Asing atas tanah di Indonesia dan legalitas perjanjian pinjam nama (*nominee*) untuk penguasaan hak milik atas tanah oleh Warga Negara Asing menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

BAB IV : Penutup, dalam bab ini dipaparkan simpulan dari penelitian yang merupakan jawaban atas rumusan masalah yang ada, dan saran berdasarkan simpulan penelitian ini.