

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENGUASAAN TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DAN PEJANJIAN *NOMINEE*

A. Tinjauan Umum Tentang Penguasaan Tanah

1. Pengertian Tanah

Tanah sebagai salah satu anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang diciptakan untuk tempat bermukimnya makhluk hidup dalam melangsungkan kehidupannya. Manusia sebagai makhluk hidup sangat membutuhkan lahan atas tanah baik digunakan untuk tempat tinggal, tempat bercocok tanam, maupun tempat untuk usaha lainnya, sehingga setiap orang memiliki kecenderungan untuk terus berusaha menguasai dan mempertahankan bidang-bidang tanah atau lahan tertentu termasuk mengusahakan status hak pemilikannya.³⁸

Tanah menurut Jhon Salindeho merupakan suatu benda bernilai ekonomis menurut pandangan bangsa Indonesia, ia pula yang sering memberi getaran didalam kedamaian dan sering menimbulkan sendatan dalam pelaksanaan pembangunan.³⁹

Tanah secara yuridis dibatasi oleh Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu permukaan bumi, oleh karena itu hak

³⁸ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm.27.

³⁹ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, hlm.26.

atas tanah dalam Pasal 2 UUPA berarti hak atas permukaan bumi.

⁴⁰Pengertian Tanah diatur juga dalam Pasal 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomer 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatakan bahwa Tanah adalah bagian permukaan Bumi yang merupakan suatu bidang yang terbatas. ⁴¹

Makna permukaan bumi yakni sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum (persoalan yang berkaitan dengan diatunya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dan tanaman serta bangunan yang terdapat di atasnya).⁴²

2. Hak-Hak Atas Tanah

Pasal 4 ayat (1) UUPA Menjelaskan bahwa 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 lain serta badan-badan hukum.

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

⁴¹ Peraturan Pemerintah Nomer 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁴² Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Rafika, 2007, Jakarta, hlm.3.

Pasal 4 ayat (2) menegaskan bahwa meskipun secara kepemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas permukaan bumi, air dan ruang angkasa di atasnya. Yang dimaksud hak atas tanah, adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria khususnya hak atas tanah primer.⁴³

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak-hak perseorangan atas tanah. Hak-hak Perseorangan atas tanah, adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, kelompok orang secara bersama-sama, badan Hukum) untuk menguasai yang dapat mencakup menggunakan dan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut. Hak atas tanah merupakan hak yang memberi keleluasaan kepada pemegang haknya untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dimilikinya. Kata “menggunakan” memiliki arti bahwa bahwa tanah tersebut dapat difungsikan untuk mendirikan suatu bangunan, sedangkan kata mengambil manfaat diartikan, tanah tersebut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan, pertanian, perkebunan, dan peternakan.⁴⁴

⁴³ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.1.

⁴⁴ Urip Santoso, *op.cit*, hlm.82.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dimiliki oleh pemegang pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:⁴⁵

a. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya yang langsung berhubungan dengan tanah tersebut dalam batas-batas menurut UPPA dan peraturan hukum yang lainnya. yang dapat meliputi penggunaan dari bumi, air dan ruang yang ada di atasnya.

b. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu penggunaan hak atas tanah sesuai dengan macam hak atas tanah yang dimilikinya, contohnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah seseorang mempunyai wewenang atas tanahnya tersebut untuk kepentingan usaha (Pertanian, Perkebunan, dll) dan untuk mendirikan bangunan, pada wewenang tanah hak Guna Bangunan adalah seseorang mempunyai wewenang untuk mendirikan bangunan dan memiliki bangunan di atas tanah milik orang lain.

Macam-macam hak atas tanah menurut UUPA terdiri dari

⁴⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika, Jakarta, 1998, hlm. 45.

Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan, serta Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

a. Hak Milik

Berdasarkan pasal 20 ayat (1) UUPA Hak milik adalah hak turunmenurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengnigat bahwa hak tersebut memiliki fungsi sosial. Turun menurun artinya bahwa tanah tersebut dapat diwariskan apabila ada ahli warisnya jikalau pemilik tanah tersebut meninggal dunia, sepanjang telah memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Terkuat, artinya tidak mudah hapus, hak yang lebih kuat dari hak atas tanah yang lainnya, waktu tidak terbatas dan dapat diwariskan, mudah dipertahankan apabila ada gangguan dari pihak lain. Terpenuh artinya hak Milik atas

tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain maupun tidak, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Hak milik atas tanah dapat dipunyai oleh perseorangan warga negara Indonesia (WNI) dan badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah. Dalam menggunakan hak milik harus melaksanakan apa yang diamanatkan dalam UUPA, bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial, yaitu penggunaan tanah harus berdasarkan dengan keadaan dan sifat haknya, tanah tersebut harus diurus agar kesuburan terjaga dan menjegah kerusakan pada tanah tersebut, dan dalam menggunakan tanah tidak boleh mengakibatkan kerugian bagi orang lain.⁴⁶

b. Hak Guna Usaha

Berdasarkan pasal 28 ayat 1 Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang UUPA Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasi langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 guna perusahaan Pertanian, Perikanan atau peternakan. Subyek yang bisa mendapatkan Hak Guna Usaha sesuai pasal 30 ayat (1) UUPA jo. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40

⁴⁶ Urip Santoso, *op.cit.*, hlm. 90-91.

Tahun 1996 adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

c. Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 35 UUPA Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mempunyai maupun mendirikan bangunan diatas tanah dalam jangkawaktu tertentu yang mana bangunan diatas tanah tersebut bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.⁴⁷

d. Hak Pakai

Berdasarkan pasal 41 ayat (1) UUPA, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil dari suatu tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, dalam hal ini berdasarkan keputusan oleh pejabat untuk memberikannya, sedangkan apabila milik orang lain maka berdasarkan perjanjian, yang itu bukan perjanjian pengelolaan tanah maupun sewa- menyewa. Kata “menggunakan” menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan yang dimaksud “memungut hasil” dalam hak pakai menunjuk pada pengertian bahwa Hak Pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya perternakan,

⁴⁷ Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja, Hak-hak Atas Tanah, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 190.

perikanan, pertanian, perkebunan.⁴⁸

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah Otonom dan BUMD, jika tanah asetya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

3. Penguasaan Tanah oleh WNI

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi dengan hak, yang dilindungi oleh hukum. Penguasaan tanah dapat diartikan secara fisik dan yuridis. Penguasaan tanah juga dapat dilihat dari segi privat dan publik. Penguasaan secara yuridis terbagi menjadi :

- a. Pemegang hak mempunyai hak menguasai tanah secara yuridis dan fisik.
- b. Pemegang hak mempunyai hak menguasai secara yuridis tetapi memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik, tetapi penguasaan tanahnya justru dilakukan oleh pihak lain. Misalnya pada kasus apabila tanah yang dimiliki oleh pemegang hak disewakan kepada pihak lain dan secara otomatis yang menyewa tersebut dapat menguasai secara fisik.

⁴⁸ Auri, 2014, Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah Dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Vo.2, Ed.1.

- c. Pemegang hak mempunyai hak menguasai secara yuridis tetapi tidak mempunyai kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik. Misalnya kreditur atau bank sebagai pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan tanah secara yuridis akan tetapi penguasaan secara fisik berada pada pemilik tanah.

Penguasaan tanah yuridis yang beraspek publik diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Penguasaan tanah menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah yakni hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat, atau badan hukum dengan tanah.

Penguasaan atas tanah berisikan wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki tersebut. Sesuatu yang dibolehkan, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau ukuran pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Hak-hak atas tanah yang dapat dikuasai atau dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI) adalah semua hak atas tanah yang diatur sebagaimana ketentuan yang berlaku, dan hak atas tanah terkuat yang hanya dapat dikuasai oleh WNI yaitu hak milik.

4. Penguasaan Tanah oleh WNA

Secara hukum, warga negara asing (WNA) dapat memiliki hak-hak atas tanah dan bangunan tertentu yaitu hak pakai atas tanah dengan jangka waktu tertentu, hak sewa untuk bangunan, serta hak milik atas satuan rumah susun, dan rumah tempat tinggal atau hunian. Sedangkan hak milik atas tanah tidak dapat dikuasai oleh Warga Negara Asing (WNA) sebagaimana Pasal (21) ayat 1 UUPA menyatakan “hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.”

Badan hukum asing pun memiliki hak atas tanah yaitu Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha sebagaimana ketentuan yang berlaku yakni Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah.

Pasal 42 huruf b UUPA jo. Pasal 49 ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur bahwa orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki hak pakai atas tanah dengan jangka waktu tertentu.

Hak pakai sendiri yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang

berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Hak pakai terdiri dari beberapa ketentuan :⁴⁹

- a. Hak pakai di atas tanah negara, dengan jangka waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu maksimal 30 tahun.
- b. Hak pakai di atas tanah hak pengelolaan, dengan jangka waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu maksimal 30 tahun.
- c. Hak pakai di atas tanah hak milik, dengan jangka waktu maksimal 30 tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas tanah hak milik yang dibuat oleh PPAT dan didaftarkan pada kantor pertanahan atas kesepakatan pemegang hak pakai dengan pemegang hak milik.

Hak sewa untuk bangunan juga dapat dikuasai oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia dan dapat menjadi pemegang hak sewa sebagaimana Pasal 45 huruf b UUPA. mempunyai hak sewa berarti berhak Mempergunakan tanah-milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa

Pasal 144 ayat (1) huruf c UU Cipta Kerja jo. Pasal 67 ayat (1) huruf c PP 18 No 2021 mengatur bahwa hak milik atas Sarusun dapat diberikan kepada orang asing yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴⁹Erizka Permatasari, Hak atas tanah dan bangunan bagi orang asing di Indonesia, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/hak-atas-tanah-dan-bangunan-bagi-orang-asing-di-indonesia-cl395>

Persyaratan WNA yang ingin memiliki atau menguasai memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian di Indonesia yakni nilai transaksi minimum, luas maksimal, dokumen Kartu Izin Tinggal Sementara (KITAS) dan Kartu Izin Tinggal Tetap.⁵⁰

Pengaturan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh WNA yang berkedudukan di Indonesia yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 29 tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, Atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1996 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing, dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2016 tentang Tata cara Pemberian, Pelepasan Atau Pengalihan Hak Atas Tanah Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia.

⁵⁰ Mochamad Januar Rizki, 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>

Rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh WNA adalah rumah tinggal dengan status Hak Pakai atau Hak Pakai di atas Hak Milik yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian Hak Pakai di atas Hak Milik dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan satuan rumah susun (sarusun) yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai.

Penguasaan tanah yang dilakukan oleh Warga Negara Asing, maka bentuk dari perjanjian yang dibuat oleh Notaris/PPAT bagi Warga Negara Asing dalam peralihan hak milik atas tanah di Indonesia adalah sebagai berikut: ⁵¹

- a. Akta Jual Beli, dengan cara meminjam nama seorang warga negara Indonesia. Dengan melalui akta jual beli tersebut seolah-olah terjadinya kepemilikan semu atas tanah tersebut, karena nama Warga Negara Indonesia hanya dipinjam saja untuk di sertifikat, sedangkan sebenarnya uang untuk membeli, merawat tanah tersebut semuanya berasal dari Warga Negara Asing.
- b. Akta Sewa Menyewa. Melalui akta sewa menyewa ini maka seorang Warga Negara Asing bisa memanfaatkan tanah yang telah dikuasainya dengan jangka waktu sewa yang terus bisa diperpanjang dan diteruskan oleh ahli warisnya.
- c. Akta Pengakuan Hutang. Melalui akta pengakuan hutang seolah-olah seorang Warga Negara Indonesia yang namanya dipakai itu

⁵¹ Bunga Gandasari, *Akibat Hukum Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam Hal Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia oleh Warga Negara Asing*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2016, hlm.3.

mempunyai hutang kepada Warga Negara Asing karena dana atau uangnya berasal dari Warga Negara Asing tersebut.

- d. Akta Pemberian Hak Tanggungan. Melalui akta pengakuan hutang yang dibuat sebelumnya oleh Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing, maka harus diikat dengan akta pemberian hak tanggungan, karena tanah yang atas nama Warga Negara Indonesia dijadikan jaminan atas pelunasan hutang.
- e. Pernyataan. Melalui sebuah pernyataan Warga Negara Indonesia memberikan pernyataan-pernyataannya untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga negara asing dan akan melakukan perbuatan hukum apabila adanya perintah dari seorang warga negara asing tersebut.
- f. Kuasa. Dengan adanya kuasa maka tanah yang dikuasai dengan menggunakan nama Warga Negara Indonesia nantinya dapat dialihkan atas permintaan Warga Negara Asing. Dan dengan adanya kuasa untuk mengelola maka Warga Negara Asing dapat memanfaatkan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasainya

B. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian Pada Umumnya

1. Pengertian Perjanjian

Perjanjian adalah suatu hal yang penting karena menyangkut kepentingan para pihak yang membuatnya. Setiap perjanjian