

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA AKIBAT HUKUM PERJANJIAN PINJAM NAMA (*NOMINEE*) TERHADAP KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA

A. Pengertian Perjanjian Pada Umumnya

1. Pengertian Perjanjian

Perjanjian adalah salah satu dari beberapa hal yang menyebabkan perikatan selain undang-undang. Perikatan yang timbul dari perjanjian dibuat oleh setidaknya dua atau lebih pihak yang saling terlibat dalam perjanjian, sedangkan perikatan yang lahir dari undang-undang dibuat berdasarkan kehendak terkait perbuatan manusia yang melibatkan dua pihak (Suharnoko, 2004).

Hal ini diatur dalam Pasal 1233 KUH Perdata yang menyatakan bahwa, “perikatan, lahir karena suatu persetujuan atau karena undang-undang”. Menurut undang-undang, perikatan dibagi menjadi dua jenis yaitu perikatan yang lahir karena undang-undang itu sendiri dan perikatan yang timbul dari perbuatan manusia sesuai dengan Pasal 1352 KUH Perdata.

Menurut R. Subekti perjanjian terjadi ketika seseorang berjanji kepada orang lain atau dua individu saling berjanji melakukan suatu hal (Subekti, 2005). Perjanjian biasanya berupa bentuk rangkaian kata yang diucapkan secara lisan maupun secara tertulis.

Menurut J. Satrio, perjanjian dalam arti luas mencakup seluruh perjanjian yang dapat menyebabkan akibat hukum sesuai dengan

kehendak para pihak seperti perjanjian pernikahan dan lain-lain. Sedangkan dalam arti sempit arti sempit perjanjian itu terbatas pada hubungan-hubungan hukum di bidang hukum kekayaan yang ditentukan dalam Buku III BW (R.Subekti., 2001).

2. Syarat Sah Perjanjian

Menurut Pasal 1320 KUH Perdata, terdapat empat syarat sahnya suatu perjanjian yaitu:

- a) Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya.

Hal ini berarti bahwa seluruh pihak yang terlibat dalam perjanjian ini harus sepakat dan menyetujui seluruh perjanjian yang akan dijalankan tanpa ada paksaan dari manapun. Kata sepakat disini merujuk kepada pertemuan antara seluruh pihak yang terlibat dalam perjanjian. Seseorang dianggap telah memberi persetujuan apabila ia benar-benar setuju dengan apa yang telah disepakati.

- b) Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian.

Para pihak yang melakukan kesepakatan harus memenuhi syarat-syarat hukum, mempunyai kewenangan dan hak untuk melakukan kesepakatan. Menurut Pasal 1329 KUH Perdata, setiap orang dianggap mempunyai kemampuan untuk membuat kesepakatan, kecuali jika diatur oleh undang-undang sebaliknya. Ada beberapa orang yang tidak dapat membuat kesepakatan, diantaranya orang yang berusia di bawah 21 tahun, orang yang

di bawah pengampuan dan perempuan yang telah menikah, sesuai dengan ketentuan Pasal 1330 KUH Perdata.

c) Suatu hal tertentu.

Maksud dari suatu hal tertentu adalah kemampuan untuk mengidentifikasi jenis dan objeknya. Menurut Pasal 1333 KUH Perdata, suatu perjanjian harus memiliki objek yang dapat diidentifikasi jenisnya setidaknya sebagai benda (*zaak*). *Zaak* adalah istilah dalam bahasa Belanda yang merujuk pada barang atau masalah inti yang lebih luas. Objek perjanjian tidak hanya benda, melainkan juga dapat berupa jasa (Gautama, 1995).

d) Suatu sebab yang halal.

Maksudnya adalah apabila objek dalam perjanjian tersebut melanggar moral dan ketertiban umum maka perjanjian itu menjadi tidak sah. Pasal 1335 menyatakan Suatu persetujuan tanpa sebab, atau dibuat berdasarkan suatu sebab yang palsu atau yang terlarang, tidaklah mempunyai kekuatan *jo* 1337 KUH Perdata menyatakan Suatu sebab adalah terlarang, jika sebab itu dilarang oleh undang-undang atau bila sebab itu bertentangan dengan kesusilaan atau dengan ketertiban umum. Perjanjian dinyatakan sah apabila memenuhi seluruh ketentuan yang diatur pada Pasal 1320 KUH Perdata.

3. Jenis-jenis Perjanjian

Jenis-jenis perjanjian dikelompokkan menurut beberapa tokoh yaitu Abdulkadir Muhammad, Sutarno dan Salim H.S.

Menurut Abdulkadir Muhammad perjanjian dibedakan dalam lima jenis, yaitu:

a) Perjanjian Sepihak dan Perjanjian Timbal Balik

Perjanjian satu pihak merupakan jenis perjanjian yang mana satu pihak memiliki kewajiban dan pihak lainnya memiliki hak. Pihak yang memiliki kewajiban harus menyerahkan suatu hal yang menjadi objek perjanjian, sementara pihak yang memiliki hak berhak menerima benda tersebut. Sedangkan perjanjian dua pihak (*bilateral contract*) merupakan perjanjian yang mana kedua pihak masing-masing memiliki hak dan kewajiban. Contoh perjanjian ini seperti perjanjian jual-beli, sewa-menyewa dan perjanjian pertukaran yang mana merupakan hal paling umum dalam kehidupan sehari-hari.

b) Perjanjian sukarela dan perjanjian dengan beban hak

Perjanjian sukarela merupakan perjanjian yang memberi keuntungan hanya pada salah satu pihak contohnya seperti perjanjian hadiah. Perjanjian dengan beban hak adalah di mana setiap prestasi dari satu pihak selalu diimbangi dengan kontra prestasi dari pihak lain, sedangkan menurut hukum kedua prestasi tersebut saling berkaitan.

c) Perjanjian bernama dan tidak bernama,

Perjanjian bernama merujuk pada perjanjian yang memiliki nama sendiri dan dikelompokkan sebagai perjanjian khusus karena jumlahnya yang terbatas, seperti jual beli, sewa menyewa, tukar menukar, dan pertanggungan. Sementara itu, perjanjian tidak bernama merujuk pada perjanjian yang tidak memiliki nama dan tidak terbatas.

d) Perjanjian kebendaan dan perjanjian obligator.

Perjanjian kebendaan digunakan untuk mengalihkan kepemilikan perjanjian jual beli. Perjanjian obligator ialah perjanjian yang memunculkan perikatan antara pihak-pihak yang terlibat. Setelah adanya perjanjian akan timbul hak dan kewajiban. Pembeli mempunyai hak untuk mendapatkan barangnya serta penjual harus membayarnya. Penting untuk membedakan antara jenis perjanjian ini agar dapat mengetahui apakah terjadi penyerahan barang sebagai pelaksanaan perjanjian dan apakah perjanjian itu sah.

e) Perjanjian konsensual dan perjanjian riil,

Perjanjian konsensual terjadi karena adanya persetujuan kehendak diantara para pihak yang terlibat. Sementara itu, perjanjian riil melibatkan persetujuan kehendak dan penyerahan nyata atas barang, seperti dalam perjanjian jual beli barang bergerak atau perjanjian penitipan pinjam pakai (Pasal 1694,

1740, dan 1754 KUH Perdata). Dalam hukum adat, perjanjian riil lebih umum terjadi karena sifat hukum adat yang mengharuskan terjadinya peralihan hak secara instan saat terjadi persetujuan kehendak. Ini dikenal sebagai "kontan dan tunai" (Abdulkadir Muhammad, 1982).

Jenis perjanjian menurut Sutarno yaitu:

- a) Perjanjian timbal balik, melibatkan dua belah pihak yang memiliki hak dan kewajiban masing-masing contohnya adalah kesepakatan jual beli yang diatur dalam Pasal 1457 KUH Perdata.
- b) Kesepakatan sepihak adalah kesepakatan di mana kewajiban hanya diberikan pada satu pihak saja. Sebagai contoh kesepakatan hibah. Dalam kesepakatan hibah, pemberi hibah memiliki kewajiban untuk memberikan barang yang dihibahkan dan penerima hibah hanya memiliki hak menerima barang yang dihibahkan kepadanya tanpa memiliki kewajiban kepada pemberi hibah.
- c) Kesepakatan tanpa imbalan adalah kesepakatan di mana hanya satu pihak yang memperoleh keuntungan menurut hukum, seperti hibah (*schenking*) dan pinjam pakai yang diatur dalam Pasal 1666 dan Pasal 1740 KUH Perdata.
- d) Kesepakatan konsensual, riil dan formal. Kesepakatan konsensual adalah kesepakatan yang dianggap sah jika telah tercapai

kesepakatan antara dua pihak. Kesepakatan riil adalah kesepakatan yang hanya perlu dilakukan secara lisan tetapi harus memuat barang-barang, seperti perjanjian konsinyasi yang ditentukan dalam Pasal 1741 KUH Perdata dan perjanjian pinjam meminjam yang ditentukan dalam Pasal 1754 KUH Perdata. Perjanjian formal memerlukan kesepakatan tertulis yang harus dibuat oleh notaris atau Pejabat Pembuat Hak Atas Tanah (PPAT). Contoh perjanjian formal antara lain perjanjian jual beli tanah yang harus ditandatangani dengan akta PPAT dan perjanjian perkawinan yang ditandatangani dengan akta notaris.

- e) Perjanjian bernama atau khusus dan perjanjian tidak bernama. Perjanjian khusus secara tegas diatur dalam KUH Perdata Buku Ketiga Bab V sampai dengan Bab XVIII. Perjanjian khusus menurut KUH Perdata mencakup perjanjian jual beli, sewa, hibah, dan lain-lain. Perjanjian tidak bernama merupakan perjanjian yang tidak diatur oleh undang-undang seperti perjanjian kredit dan perjanjian leasing (Sutarno, 2003).

Selain dua pendapat para ahli diatas mengenai pengelompokkan perjanjian, tokoh Salim H.S. yang menggunakan istilah kontrak untuk perjanjian juga mengemukakan beberapa pengelompokkannya, yaitu:

- a) Kontrak Menurut Sumber Hukumnya;
- b) Kontrak Menurut Namanya;
- c) Kontrak Menurut Bentuknya;

- d) Kontrak Timbal Balik;
- e) Perjanjian Cuma-Cuma atau dengan Alas Hak yang Membebani;
- f) Perjanjian Berdasarkan Sifatnya;
- g) Perjanjian dari Aspek Larangannya (Salim H.S, 2006).

Berdasarkan pandangan tiga ahli hukum mengenai klasifikasi perjanjian seperti yang telah dijelaskan di atas, terdapat kesamaan pandangan mengenai pembagian perjanjian menjadi perjanjian bernama (*nominaat*) dan perjanjian tidak bernama (*innominaat*).

Menurut Salim H.S pengkategorian perjanjian menjadi perjanjian bernama dan tidak bernama dilakukan karena hal tersebut merupakan pembagian paling mendasar, yang kemudian diikuti dengan munculnya jenis-jenis perjanjian lain seperti perjanjian dari segi sumber, perjanjian dari segi bentuk, hak serta kewajiban.

Pasal 1338 KUH Perdata mengatur tentang Asas kebebasan berkontrak yang merupakan penyebab tidak adanya nama khusus untuk perjanjian dalam kehidupan masyarakat. Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa apabila perjanjian dibuat secara sah, maka akan berlaku seperti undang-undang yang mengikat bagi para pihak yang membuatnya. Pasal 1338 KUH Perdata juga menjelaskan bahwa perjanjian tanpa nama memiliki kekuatan yang sama dengan hukum yang berlaku, meskipun tidak diatur oleh undang-undang (R.Setiawan, 1987). Namun, kebebasan untuk membuat perjanjian tanpa nama dibatasi oleh ketentuan bahwa

perjanjian tersebut tidak boleh melanggar undang-undang yang memaksa, ketertiban umum, atau kesusilaan.

4. Asas – asas dalam perjanjian

Asas hukum memainkan peran penting dalam proses pembentukan peraturan hukum. Pembentukan hukum harus memperhatikan asas-asas hukum sebanyak mungkin. Asas-asas hukum menjadi landasan atau panduan dalam pembentukan hukum positif. Ada beberapa asas dalam hukum perjanjian, tetapi ada lima yang dianggap sebagai asas pokok perjanjian karena asas tersebut mencerminkan Pasal 1320 dan Pasal 1338 KUH Perdata. Kelima prinsip tersebut dijelaskan sebagai berikut:

a) Asas Kebebasan Berkontrak

Setiap orang bebas memutuskan untuk melakukan sesuatu perjanjian, baik dalam bentuk maupun isinya, dan oleh siapa perjanjian tersebut tertuju. Kebebasan ini merupakan ekspresi dari kehendak bebas, akses terhadap hak asasi manusia. Seluruh perjanjian yang sah mengikat secara hukum bagi para pihak yang mengadakannya dan dianggap sebagai dasar kebebasan kontrak (*freedom of contract*) sesuai dengan ketentuan pada Pasal 1338 Ayat (1) KUH Perdata.

b) Asas Konsensualisme

Asas persetujuan mengacu pada kesepakatan para pihak yang melakukan perjanjian, dengan memenuhi persyaratan formal yang ditetapkan oleh undang-undang untuk berbagai jenis

perjanjian (I.G.Rai Widjaya, 2004). Para pihak bebas membuat kesepakatan tertulis atau tidak, dan perjanjian dapat dicapai secara lisan. Prinsip persetujuan mengikuti konsep bahwa perjanjian terbentuk ketika ada kesepakatan.

c) Asas Itikad Baik (*Goede Trouw*)

Menurut Pasal 1338 Ayat (3) KUH Perdata, kesepakatan harus dijalankan dengan niat baik. Pelaksanaan kesepakatan dengan niat baik berarti bahwa kesepakatan harus dilakukan dengan adil dan wajar. Menurut Pitlo kesepakatan tidak ditentukan hanya oleh para pihak yang menghasilkan kesepakatan, tetapi juga dengan niat baik, sehingga niat baik juga memengaruhi isi kesepakatan (Purwahid Patrik, 1994). Niat baik dalam arti subjektif merupakan kejujuran seseorang, sedangkan dalam arti objektif yaitu bahwa pelaksanaan kesepakatan dalam hukum harus berlandaskan pada norma kepatuhan atau hal yang dianggap wajar dalam masyarakat.

d) Asas *Pacta Sunt Servanda*

Prinsip ini erat kaitannya dengan konsekuensi hukum dari sebuah perjanjian. Perjanjian yang sah memiliki kekuatan mengikat seperti undang-undang. Hal ini berarti bahwa para pihak harus mematuhi dan melaksanakan perjanjian tersebut. Tidak ada satu pihak pun yang dapat memutuskan sendiri hubungannya dengan pihak lain, dimana pelanggaran kewajiban

yang tercantum dalam perjanjian merupakan tindakan melanggar janji atau wanprestasi.

e) Asas Kepribadian (*Personalitas*)

Asas Kepribadian ialah asas yang menyatakan bahwa seseorang hanya melaksanakan dan/atau mengadakan suatu kontrak atas kemauan orang perseorangan. Hal itu diatur dalam pasal 1315 KUH Perdata dan pasal 1340 KUH Perdata. Pada umumnya seseorang dapat mengadakan perjanjian atau perjanjian hanya untuk dirinya sendiri.

B. Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*)

1. Pengertian Perjanjian Pinjam Nama

Perjanjian pinjam nama atau *nominee* pada awalnya hanya muncul dalam sistem hukum *Common Law*. Indonesia tidak mengenal istilah *nominee* karena menganut sistem hukum Eropa Kontinental/*Civil law*. Indonesia baru mengenal istilah *nominee* dan secara umum digunakan dalam beberapa transaksi hukum semenjak terjadinya arus masuk investasi asing yang signifikan pada tahun sekitar 1990-an. Dalam kamus hukum *Black's Law Dictionary* dijelaskan bahwasannya arti dari *nominee* adalah:

“one designated to act for another as his representative in a rather limited sense. It is used sometimes to signify an agent or trustee. It has no connotation, however, other than that of acting for another, in representation of another, or as the grantee of another.

Menurut *Black's Law Dictionary*, *nominee* hanya bertindak sebagai wakil penjamin atas nama pihak lain karena *nominee* merupakan orang

yang sengaja ditunjuk untuk bertindak atas nama pihak lain dan digunakan jika dibutuhkan untuk di tandatangani oleh orang kepercayaan.

Secara harfiah, *nominee* memiliki dua arti yang berbeda. Definisi pertama *nominee* merujuk pada pencalonan satu atau lebih kandidat untuk menduduki jabatan tertentu. Definisi kedua, mengartikan *nominee* sebagai individu yang mewakili kepentingan orang lain. Seorang *nominee* berbeda dengan pemegang kuasa dalam situasi dimana *nominee* menjadi pemilik suatu benda (termasuk manfaat atau hak dari suatu perjanjian), sedangkan penerima kuasa tidak pernah memiliki benda yang dikuasai oleh pemegang.

Perjanjian *nominee* diartikan juga sebagai perjanjian tidak sesungguhnya yang dilakukan antara warga Indonesia dan warga asing, yang seolah-olah menunjukkan terjadinya perjanjian antara mereka, tetapi sebenarnya secara tersembunyi mereka mengetahui bahwa perjanjian tersebut tidak berlaku. Para pihak dengan sengaja secara rahasia melakukan tindakan hukum yang melanggar (Herlien Budiono, 2010). Para pihak yang terlibat dalam perjanjian *nominee* memberi kesan seolah-olah terjadi tindakan hukum, padahal kenyataannya mereka sepakat bahwa tidak akan terbentuk akibat hukum dari perjanjian yang dilaksanakan.

Dalam perjanjian pinjam nama, terdapat dua pihak, yaitu pihak yang ditunjuk sebagai wakil (*nominee*) dan pihak yang memberikan kuasa (*beneficiary*). Pihak *nominee* bertindak untuk mewakili perbuatan atau kepentingan yang diinginkan oleh *beneficiary*. Langkah hukum yang dapat

dilakukan *nominee* hanya terbatas dan sesuai dengan persetujuan para pihak yang disepakati dengan *beneficiary*. Pihak *beneficiary* adalah pihak yang menikmati semua manfaat yang dihasilkan dari kegiatan yang diwakili oleh *nominee*.

Dari penjelasan pengertian pinjam nama tersebut, diketahui bahwa perjanjian *nominee* memiliki dua ciri-ciri kepemilikan, yaitu kepemilikan secara hukum (*de jure*) dan kepemilikan secara tidak langsung (*de facto*).

2. Perjanjian Pinjam Nama di Indonesia

Perjanjian pinjam (*trust*) tidak dikenal dalam sistem *civil law* yang berlaku di Indonesia, di mana “*trust*” merupakan ciri khas *common law*. Di Indonesia, perjanjian pinjam nama sering digunakan dalam beberapa hal seperti kepemilikan saham dan tanah oleh orang asing serta pengelolaan perusahaan oleh direktur *nominee*. Dalam perjanjian terdapat dua pihak yang menghasilkan dua jenis kepemilikan, yaitu pemilik yang terdaftar dan diakui secara resmi (*legal owner*) dan pemilik sebenarnya (*beneficial owner*) yaitu mereka yang menikmati keuntungan dan kerugian dari benda yang dimiliki oleh *nominee* (Nindyo Pramono, 2013). Secara *de jure*, *nominee* merupakan pemegang hak yang sah atas suatu benda dan memiliki hak untuk menjual, membebani, menjamin dan melakukan seluruh tindakan apapun pada benda tersebut. Sementara secara *de facto*, *beneficial owner* tidak dapat mengaku sebagai pemilik atas benda secara hukum.

Ada dua cara yang dapat dilakukan untuk pembentukan *nominee*, yaitu:

a) *Nominee* Langsung (*direct nominee*)

Nominee langsung dibentuk antara *beneficiary* dan *nominee* melalui penandatanganan sebuah perjanjian. Kedua belah pihak sepakat menetapkan hal-hal untuk dituang kedalam *nominee agreement*. Isinya mengatur dengan jelas mengenai kewenangan yang diberikan *beneficiary* kepada *nominee* untuk melakukan hal apapun atas kepentingan *beneficiary*. Selain itu juga mengatur mengenai cara pembayaran *nominee fee* beserta jumlahnya, juga mengatur tentang ketentuan yang mengharuskan atau melarang *nominee* untuk melakukan tindakan terkait penggunaan konsep *nominee*.

b) *Nominee* Tidak Langsung (*indirect nominee*)

Nominee tidak langsung bertujuan agar *beneficiary* secara tidak langsung dapat mengendalikan manfaat atas kepemilikan sahamnya dengan cara membentuk beberapa perjanjian berlapis.

Pada masa pemerintahan Belanda terjadi kesepakatan *nominee* oleh WNA untuk memperoleh hak kepemilikan atas tanah. Perjanjian ini dipilih sebagai solusi untuk mengatasi batasan *Staatsblad* 1870 Nomor 179 mengenai Larangan Pengasingan Tanah (*Grond Vervreemdingsverbod*), yang mana hak kepemilikan atas tanah tidak dapat dialihkan dari orang

Indonesia asli kepada orang asing. Perjanjian *nominee* yang merupakan penyelundupan hukum ini dilakukan oleh warga Belanda, Tionghoa dan warga asing lainnya dengan cara melakukan pernikahan dengan penduduk asli setempat untuk memperoleh hak milik secara adat atas tanah di Indonesia (Anita D.A. Kolopaking, 2013).

Umumnya banyak WNI yang membantu proses perjanjian pinjam nama di Indonesia yang melibatkan warga asing. Perjanjian ini dilakukan tanpa adanya paksaan dan atas dasar kesepakatan kedua belah pihak. Bentuk perjanjian ini adalah dengan menggunakan nama seorang WNI atau warga setempat sebagai pemilik saham dalam suatu badan hukum/usaha atau untuk kepemilikan suatu tanah hak milik.

Perjanjian pinjam nama dalam hal kepemilikan tanah umumnya terjadi di Indonesia karena beberapa faktor, yaitu:

1. WNA mempunyai keinginan secara penuh untuk memiliki tanah dan bangunan di Indonesia, meskipun jelas tertulis banyak peraturan yang membatasi hal tersebut.
2. Proses kepemilikan yang mudah dan praktis.
3. Kebiasaan turun temurun dari masyarakat yang mendorong untuk melakukan hal tersebut.

4. Prinsip kebebasan berkontrak dalam asas perjanjian di Indonesia. Namun ada beberapa faktor lain yang mendorong WNA untuk mengambil kendali penuh atas tanah dan bangunan. Salah satu faktornya adalah eksploitasi untuk mencari keuntungan dalam penguasaan tanah oleh WNA melalui perjanjian pinjam nama tersebut.

C. Penyelundupan Hukum

1. Pengertian Penyelundupan Hukum

Penyelundupan hukum didefinisikan sebagai perbuatan yang bertujuan untuk menghindari berlakunya suatu hukum nasional agar yang bersangkutan memperoleh keuntungan tertentu sesuai keinginannya sebab berlakunya hukum asing. Namun dari sudut pandang hakim yang mengadili atau memutus perkara yang berkaitan dengan lembaga atau kegiatan hukum tersebut, penyelundupan hukum justru mengarah pada berlakunya hukum nasional dan membatalkan hukum asing yang diselundupkan.

Penyelundupan hukum terjadi ketika seseorang atau pihak telah menggunakan cara yang tidak dapat dibenarkan dalam menegakkan hukum asing dengan tujuan menghindari penerapan hukum nasional, menghindari situasi atau menciptakan situasi tertentu, atau menciptakan suatu akibat hukum tertentu. Seseorang melakukan penyelundupan hukum dengan tujuan menegakkan hukum yang berbeda dari yang seharusnya

digunakan. Penyelundupan hukum berbeda dengan “pilihan hukum”. Karena dalam memilih suatu undang-undang, para pihak secara objektif memilih sistem hukum yang berlaku bagi subjek-subjek kontrak, sepanjang pilihan tersebut tidak melanggar kepentingan umum dan sering diterapkan dalam bidang hukum kontrak, kecuali dalam bidang kontrak kerja karena dianggap mengandung ketentuan yang bersifat memaksa.

Hal tersebut jauh berbeda dengan penyelundupan hukum di mana pada hakikatnya para pihak menggunakan pilihan hukum yang tidak seharusnya. Para pihak dalam hal ini tunduk pada perjanjian yang ia buat sendiri. Penyelundupan hukum juga erat kaitannya dengan ketertiban umum, kedua lembaga tersebut bertujuan untuk menggunakan hukum nasional dengan menghilangkan hukum asing.

D. Pengertian Agraria dan Hukum Agraria

1. Pengertian Agraria

Kata Agraria mempunyai arti yang sangat berbeda antara bahasa yang satu dengan bahasa yang lainnya. Dalam bahasa latin kata agraria berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* mempunyai arti sama dengan perladangan, persawahan, pertanian. Dalam terminologi bahasa Indonesia, agraria berarti urusan tanah pertanian, perkebunan, sedangkan dalam bahasa Inggris kata agraria diartikan *agrarian* yang selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Pengertian agrarian ini, sama sebutannya dengan *agrarian laws* bahkan sering kali digunakan untuk

menunjuk pada perangkat peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilik tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), tidak memberikan pengertian agraria, hanya memberikan ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam konsideran, Pasal-Pasal maupun penjelasannya.

Ruang lingkup agraria dalam UUPA meliputi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ruang lingkup agraria menurut UUPA sama dengan ruang lingkup sumber daya agraria/sumber daya alam menurut ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ruang lingkup agraria/sumber daya alam dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Bumi

Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah tanah.

b. Air

Pengertian air menurut Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada dilaut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan

bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah, tetapi tidak meliputi air yang terdapat dilaut.

c. Ruang Angkasa

Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA ialah ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal yang bersangkutan dengan itu.

d. Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, biji-biji, dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan). Kekayaan alam yang terkandung di air adalah ikan dan perairan pedalaman dan laut di wilayah Indonesia (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan). Hubungan dengan kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air

tersebut perlu dimaklumi adanya pengertian dan lembaga Zona Ekonomi Eksklusif, yang meliputi jalur perairan dengan batas terluar 200 mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia. Dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) ini hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, dan lain-lainnya atas segala sumber daya alam 31 hayati dan non hayati yang terdapat di dasar laut serta tubuh bumi di bawahnya dan air di atasnya, ada pada Negara Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Pengertian agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah, sedangkan pengertian agraria dalam arti luas adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah yang dimaksudkan di sini bukan dalam pengertian fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak.

2. Pengertian Hukum Agraria

Menurut Boedi Harsono, pengertian hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik itu tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai agraria. Agraria ini meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bahkan dalam batas-batas yang ditentukan, serta mengenai ruang angkasa.

Sebagaimana yang tercantum dalam UUPA, hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria di atas. Kelompok tersebut terdiri atas:

- a. Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan tanah.
- b. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.
- c. Hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahanbahan galian.
- d. Hukum perikanan, yang mengatur penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
- e. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa, mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

Menurut E. Utrecht yang dikutip oleh Boedi Harsono, hukum agraria dalam arti sempit sama dengan hukum tanah. hukum agraria dan hukum tanah menjadi bagian dari hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melakukan tugas mereka itu.

3. Asas-asas dalam Hukum Agraria

UUPA memuat 8 (delapan) asas hukum agraria, oleh karena itu karena menjadi dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian, dalam pembuatan peraturan pelaksanaan UUPA harus menjiwai asas-asas yang dimuat dalam UUPA. Delapan asas tersebut adalah sebagai berikut:

a. Asas Kebangsaan

Menurut Pasal 1 ayat (1) UUPA, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah, air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan Nasional Indonesia.

b. Asas Tingkatan yang Tertinggi, Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya Dikuasai oleh Negara.

Asas ini didasari pada Pasal 2 ayat (1) UUPA. Sesuai dengan pendirian tersebut, perkataan “dikuasai” di sini bukan berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia pada tingkatan yang tertinggi untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam;
 2. Menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu;
 3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum terkait bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- c. Asas Mengutamakan Kepentingan Nasional dan Negara berdasarkan atas Persatuan Bangsa daripada Kepentingan Perseorangan dan Golongan.

Dilihat dalam Pasal 3 UUPA, sekalipun hak ulayat (tanah bersama menurut hukum adat) masih diakui keberadaannya dalam sistem hukum agraria Nasional, akan tetapi karena pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka untuk kepentingan pembangunan, masyarakat hukum adat tidak dibenarkan untuk menolak penggunaan tanah untuk pembangunan dengan dasar hak ulayatnya. Sehingga Negara memiliki hak untuk membuka tanah secara besar-besaran, misalnya untuk kepentingan transmigrasi, areal pertanian baru dan alasan lain yang merupakan kepentingan Nasional.

- d. Asas Semua Hak Atas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Asas ini tertulis dalam Pasal 6 UUPA, berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidak dapat dibenarkan bila digunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, terutama apabila hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

- e. Asas Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah (Asas Nasionalitas).

Asas ini dapat ditemui dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA, hak milik adalah hak tertinggi yang dapat dimiliki individu dan berlaku selamanya. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing. Asas ini tidak mencakup warga negara Indonesia yang menikah dengan orang asing. Karena saat menikah terjadi percampuran harta, sehingga pasangan warga negara Indonesia yang memiliki hak milik akan kehilangan haknya. Untuk mengatasi hal tersebut dapat dibuat perjanjian pra-nikah yang menyatakan pemisahan harta.

- f. Asas Persamaan bagi Setiap Warga Negara Indonesia

Sesuai dengan Pasal 9 ayat (2) bahwa tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

- g. Asas Tanah Pertanian harus Dikerjakan atau Diusahakan secara Arif oleh Pemiliknya Sendiri dan Mencegah Cara-cara Bersifat Pemerasan

Asas ini terdapat pada Pasal 10 ayat (1) UUPA. Munculnya kegiatan land reform atau agrarian reform, yaitu perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah. Sehingga tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang tetapi tidak digunakan sebagaimana mestinya dapat digunakan untuk hal-hal yang bermanfaat.

- h. Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah Secara Berencana Hal ini tertulis dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA.

Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara Indonesia dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Rencana ini dibuat dalam bentuk rencana umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dirinci lebih lanjut menjadi rencana-rencana khusus tiap daerah.