

DAMPAK PENYALAHGUNAAN REGULASI TERHADAP KEPEMILIKAN LAHAN YANG DIDOMINASI OLEH PIHAK ASING DALAM PERJANJIAN NOMINEE

Imelda Martinelli, Jesslynn, Revan Filbert Nathaniel Tius,
Emmanuella Audry Estellin

Universitas Tarumanagara, Indonesia

*Corresponding Author:
Imelda Martinelli

Abstract

Agrarian problems related to land ownership in Bali have become a very complex issue due to the increasing dominance of ownership by foreign parties. Even though legal regulations in Indonesia limit the land ownership to foreign nationals, many foreigners control the land in Bali indirectly through various legal loopholes, such as using nominee schemes. Moreover, Balinese people's access to land is decreasing, which threatens local social, cultural and economic stability. The government is faced with major challenges in enforcing regulations to protect the agrarian rights of local communities. This research aims to analyze the impact of domination of ownership by foreign parties, as well as providing solutions to maintain a balance between foreign investment and local agrarian sustainability. It is also hoped that this research can make a contribution to the Balinese people, especially to maintaining sustainable land use for local communities amidst the heavy flow of foreign investors.

Keywords: agrarian, land ownership, foreign parties, Bali, regulations, nominee.

PENDAHULUAN

Bali merupakan salah satu destinasi wisata internasional yang memiliki daya tarik yang kuat bukan hanya bagi wisatawan, tetapi bagi investor asing juga. Kondisi inilah yang menyebabkan peningkatan investor asing terhadap tanah di Bali. Kepemilikan tanah adalah bagian integral dari hak asasi manusia yang tidak dapat dipisah dan mempunyai peran penting dalam memenuhi kebutuhan dasar individu untuk berkembang serta kebutuhan sosial. Meningkatnya permintaan akan tanah, terutama terbukanya peluang untuk orang asing untuk tinggal dan bekerja di Indonesia.

Dari satu sisi, hal ini memberikan dampak positif yaitu peningkatan investasi hingga kegiatan ekonomi lokal yang meningkat. Tetapi, di sisi lain pihak asing dalam hal kepemilikan lahan banyak menimbulkan permasalahan yang berdampak luas dalam sektor budaya, sosial, dan hukum.

Permasalahan ini muncul karena adanya pergeseran hak kepemilikan tanah dari orang lokal ke orang asing. Banyak sekali pihak asing yang menggunakan nama warga negara Indonesia (nominee) sebagai kedok kepemilikan. Tercantum dalam UU No.5 Tahun 1960, “kepemilikan tanah oleh orang asing hanya sebatas hak garapan, hak pakai, atau hak sewa atas tanah.”

Kepemilikan tanah oleh pihak asing seringkali melanggar hukum dengan menggunakan perjanjian nominee, juga dikenal sebagai peminjaman nama, yang termasuk dalam kategori perjanjian tanpa nama. Karena hukum Indonesia, termasuk Kitab Undang-Undang, tidak

menetapkan aturan yang jelas. Hukum Perdata Pihak asing sering menggunakan perjanjian nominee untuk menghindari batasan tertentu.

Kepemilikan lahan oleh pihak asing juga menimbulkan kekhawatiran masyarakat lokal setempat, terkhusus bagi mereka yang bergantung pada sektor pertanian. Masyarakat lokal juga tidak mampu bersaing dengan investor asing karena daya beli yang tinggi. Eksploitasi lahan juga untuk kepentingan komersial seperti untuk membangun hotel, vila, dan resort seringkali mengabaikan lingkungan dan kearifan lokal Bali dan pada akhirnya merugikan ekosistem Bali.

Permasalahan ini menjadi semakin kompleks ketika kita melihat bahwa pemerintah daerah dan pusat menghadapi kesulitan dalam menegakkan hukum yang jelas terhadap kepemilikan lahan oleh pihak asing. Pengawasan yang lemah serta regulasi yang masih memberikan ruang bagi manipulasi hukum memperparah situasi tersebut. Oleh karena itu, perlu adanya kajian mendalam terkait fenomena ini untuk mengidentifikasi akar masalah serta solusi yang dapat diambil untuk melindungi masyarakat lokal dari dominasi pihak asing dalam kepemilikan lahan di Bali.

Permasalahan agraria di Bali yang di dominasi oleh pihak asing diperlukan adanya kajian secara mendalam dari berbagai aspek, seperti hukum agraria, perlindungan hak masyarakat, serta regulasi investasi asing. Jurnal ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik terkait bagaimana praktik-praktik penguasaan lahan oleh pihak asing yang berlangsung di Bali dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat lokal, serta memberikan rekomendasi kebijakan untuk memperbaiki situasi tersebut.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk menggali lebih dalam tentang persepsi masyarakat, pengaruh sosial, dan dampak ekonomi dan budaya dari kepemilikan lahan oleh pihak asing di Bali. Pendekatan deskriptif-analitis digunakan untuk menjelaskan fenomena yang ada serta menganalisis data yang diperoleh guna memahami dampak dan implikasi lebih luas dari permasalahan ini.

Lokasi penelitian difokuskan di daerah-daerah yang memiliki tingkat transaksi lahan tinggi dengan keterlibatan pihak asing seperti Kuta, Seminyak, Canggu, Ubud, dan Jimbaran. Wilayah-wilayah ini dipilih karena merupakan pusat pariwisata di Bali, dimana investasi properti asing cenderung lebih tinggi dibandingkan daerah lain. Untuk memperoleh data yang diperlukan sebagai dasar penelitian, penulis melakukan pengumpulan data lapangan dengan menggunakan beberapa metode, yaitu:

1. Studi Literatur : mempelajari tentang Undang-undang agraria, peraturan pemerintah, artikel jurnal, laporan penelitian sebelumnya, berita terkait, dan laporan dari lembaga terkait.
2. Analisis Dokumen : menganalisis sertifikat kepemilikan lahan, kontrak jual beli, peta wilayah, laporan pemerintah, serta data statistik dari Badan Pertanahan Nasional dan instansi terkait.
3. Studi kasus : meneliti kasus spesifik beberapa wilayah atau desa yang mengalami dominasi lahan oleh pihak asing.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tanah adat Bali adalah Tanah yang sudah secara turun-menurun dari beberapa banyak generasi oleh masyarakat bali. Tanah tersebut biasanya digunakan untuk keperluan dalam masyarakat bali seperti keagamaan, sosial, dan kehidupan sehari-hari masyarakat adat Bali. Dari dasarnya, Tanah adat tidak diperjualbelikan kepada pihak luar, apalagi kepada orang asing karena dianggap sebagai warisan masyarakat yang harus dijaga.

Tetapi dalam beberapa tahun terakhir, terjadinya kasus dimananya tanah adat Bali dimiliki oleh pihak asing. Dalam kepemilikan tanah adat oleh orang asing dilakukan dengan beberapa cara yaitu:

1. Sistem Sewa Jangka Waktu Panjang

Cara ini menggunakan sistem sewa jangka panjang. Karena dari UUPA di Indonesia dijelaskan orang asing tidak boleh memiliki tanah secara langsung. Tetapi mereka menemukan *loophole* atau mengakali peraturan. Mereka menyewa tanah dari pemilik lokal untuk jangka waktu panjang sebagai salah satu dari berbagai cara untuk mendapatkan tanah milik mereka.

2. Nominee

Sebuah cara problematik yang sedang banyak terjadi, dengan menggunakan nama warga Indonesia sebagai “nominee”. Dalam proses ini, sertifikat tanah masih tetap atas nama orang Indonesia tetapi secara de facto tanah tersebut telah dimiliki oleh pihak asing melalui perjanjian di bawah tangan.

Nominee berasal dari bahasa latin yaitu “by name of or under the name of designation of”. Dalam konteks kepemilikan tanah, istilah "nominee" biasanya mengacu pada seseorang yang namanya terdaftar sebagai pemilik atas suatu properti, tetapi mereka hanya bertindak atas nama saja, orang lain yang memiliki kepentingan sebenarnya. Dengan kata lain, "nominee" adalah pihak yang ditunjuk untuk memegang tanah tersebut, sementara kepemilikan sebenarnya dipegang oleh pihak lain.

Dalam beberapa negara, penggunaan nominee sering digunakan untuk alasan privasi atau kepraktisan, seperti menyederhanakan proses administrasi atau menjaga agar nama pemilik sebenarnya tidak terungkap di catatan publik. Namun, praktik ini dapat menimbulkan risiko dan memerlukan struktur hukum yang jelas, karena status nominee dapat mempengaruhi hak dan kewajiban pemilik tanah sebenarnya.

Nominee sendiri **tidak diatur** dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) karena undang-undang ini mengutamakan kepastian kepemilikan dan batasan kewarganegaraan dalam penguasaan tanah. UUPA ini juga mengatur bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh WNI, sedangkan WNA hanya diperbolehkan memiliki hak tertentu, seperti hak pakai atau hak guna bangunan. Oleh karena itu, konsep nominee tidak diatur dalam UUPA karena bertentangan dengan tujuan undang-undang ini.

Hukum terkait penggunaan nominee dalam penggunaan tanah berbeda di tiap negara. Secara umum, penggunaan nominee diatur ketat bahkan dilarang karena berisiko disalahgunakan, seperti untuk menghindari pajak, pencucian uang, dan menyembunyikan pemilik yang sebenarnya. Beberapa ketentuan hukum mengenai penggunaan nominee dalam kepemilikan tanah :

1. Indonesia.

Di Indonesia, penggunaan nominee untuk kepemilikan tanah oleh WNA tidak diperbolehkan. Praktik nominee dalam konteks ini dianggap ilegal serta dapat dibatalkan oleh pengadilan dan transparansi dalam Hukum Agraria. Perjanjian nominee sendiri tidak memiliki kekuatan hukum karena melanggar undang-undang agraria.

Tetapi, penggunaan nominee masih banyak terjadi, dengan orang asing menggunakan nama WNI sebagai pemilik resmi tanah. Jika terjadi perselisihan, hukum cenderung tidak mengakui perjanjian ini, sehingga pemilik terdaftar tetap sebagai pemilik sah.

2. Amerika Serikat.

Di Amerika Serikat, nominee atau nominee tdiizinkan dan sering digunakan dalam berbagai transaksi properti. Seorang nominee bertindak sebagai pemegang properti atas nama pemilik sebenarnya.

Orang asing yang ingin memiliki properti di Bali cenderung menggunakan nominee sebagai solusi alternatif. Dalam sistem ini, seorang WNI dipercaya untuk menjadi pemilik formal tanah atau properti tersebut. Mereka membuat perjanjian dengan pihak asing tetap berada di tangan pihak asing, meskipun secara hukum kepemilikannya ada di tangan nominee.

Beberapa alasan nominee disukai di Bali :

1. Sistem nominee memberikan kesempatan bagi orang asing untuk memiliki kendali atas properti meskipun secara hukum tidak memungkinkan mereka untuk memilikinya.
2. Bali adalah tujuan wisata utama dengan nilai properti yang terus meningkat, sehingga membuat banyak orang asing tertarik untuk berinvestasi properti di sana.

Praktik "nominee" atau peminjaman nama warga negara Indonesia (WNI) oleh warga negara asing (WNA) untuk memiliki tanah di Indonesia, khususnya di Bali adalah ilegal. Menurut Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), hanya WNI yang dapat memiliki hak milik atas tanah di Indonesia.

Kepemilikan tanah adat di Bali oleh pihak asing itu sudah termasuk aksi melanggar regulasi yang sudah tercantumkan pada UUPA, kepemilikan tanah adat oleh pihak asing dapat menimbulkan berbagai dampak yang signifikan, yaitu :

1. Dampak Ekonomi

Kenaikan Harga Tanah: Pihak asing seringkali memiliki sumber daya yang lebih banyak untuk membeli tanah, yang dapat menyebabkan harga tanah naik dan kesulitan bagi masyarakat lokal untuk membeli atau mempertahankan tanah.

Pergeseran Sumber Pendapatan: Jika tanah dikuasai oleh pihak asing, investor asing dapat mendapatkan lebih banyak uang dari pendapatan masyarakat Bali. Akibatnya, pendapatan masyarakat Bali dapat berkurang.

2. Dampak pada Sosial dan Budaya

Penghancuran Budaya Lokal: Ketika tanah adat diambil oleh orang asing, ada kemungkinan bahwa adat istiadat dan budaya yang terkait dengan wilayah tersebut akan terabaikan atau hilang.

Perubahan Struktur Sosial: Penguasaan tanah oleh pihak asing dapat menyebabkan perubahan dalam struktur sosial masyarakat Bali. Ini dapat terjadi ketika masyarakat lokal menjadi pengamat di tanah yang telah mereka huni selama bertahun-tahun.

3. Dampak Lingkungan

Eksplorasi Sumber Daya Alam: Pihak asing mungkin lebih cenderung mengeksploitasi sumber daya alam di tanah tersebut tanpa mempertimbangkan dampak lingkungannya, yang dapat merusak ekosistem lokal.

Perubahan dalam Pengelolaan Tanah: Pihak asing mungkin tidak memperhatikan praktik pertanian dan pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan yang digunakan masyarakat lokal.

4. Dampak pada Hukum dan Kebijakan

Pertentangan dengan Hukum Adat: Hukum adat Bali melindungi hak-hak masyarakat lokal dan dapat bertentangan dengan penguasaan tanah oleh pihak asing. Ketidakpuasan

dan Konflik: Ini dapat menyebabkan ketidakpuasan di masyarakat lokal dan konflik antara investor asing dan masyarakat.

Kelemahan Undang - Undang Pokok Agraria (UUPA) No.5 Tahun 1960 dalam meregulasikan pelanggaran hak milik tanah oleh orang asing, terutama masalah kepemilikan tanah adat di Bali. Berikut merupakan beberapa aspek yang perlu dijadikan pertimbangan mengapa UUPA lemah dalam mengatasi pelanggaran :

1. Celah Hukum

Dalam UUPA melarang kepemilikan tanah adat oleh orang asing, tetapi tidak menjelaskan secara rinci dan mendalam mengenai berbagai cara untuk digunakan untuk menghindari peraturan tersebut. Karena itu pihak - pihak asing sering memanfaatkan celah - celah seperti nominee atau sistem sewa jangka panjang.

2. Pengawasan yang lemah

Pengawasan yang lemah oleh pemerintahan terhadap transaksi tanah, terutama di daerah - daerah dengan tingkat pariwisata tinggi seperti Bali. Dengannya kurangnya koordinasi antara lembaga - lembaga pemerintah dalam memastikan bahwa transaksi tanah mematuhi aturan hukum agraria menimbulkan kesulitan dalam menindak pelanggaran.

3. Tekanan dalam Ekonomi Lokal

Tekanan ekonomi bisa juga menjadi salah satu faktor penting yang mendorong masyarakat lokal untuk menjual dan menyewa tanah - tanah mereka. Karena yang terjadi harga tanah di Bali meningkat pesat akibat permintaan tinggi yang dialami oleh sektor pariwisata. Hal ini membuat para pemilik tanah untuk menjual atau menyewakan tanah mereka dengan harga yang jauh diatas rata - rata. Maupun mereka mengetahui hal ini bisa melanggar aturan adat dan UUPA, desakan ekonomi yang dialami oleh masyarakat lokal mengalahkan jangka panjang terkait hak kepemilikan tanah yang mereka akan dapatkan.

4. Rendahnya Kesadaran Masyarakat Lokal.

Banyak warga Bali, khususnya pemilik tanah adat kurang menyadari nilai jangka panjang akan properti mereka. Mereka kurang menyadari risiko jangka panjang ketika melakukan transaksi dengan pihak asing. Akibatnya, banyak investor asing yang memanfaatkan situasi ini untuk melakukan praktik - praktik yang tidak formal.

Dalam studi kasus perjanjian nominee dari Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 426/Pdt.G/2020/PN Dps. kasus yang berkaitan dengan perjanjian nominee, dimana Luciano Lazarrin Warga Negara Asing (WNA) diduga menggunakan nama Fransio Laung Sihombing Warga Negara Indonesia (WNI) untuk memiliki hak atas tanah di Indonesia. Dalam kasus ini, Elizabeth Sihombing menggugat terkait kepemilikan tanah yang diklaim oleh seorang WNA Italia, Lucio Lazarin, melalui perjanjian nominee dengan Fransio Laung Sihombing, seorang WNI.

Perjanjian nominee dalam kasus ini dianggap sebagai bentuk penyelundupan hukum, yang bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 9 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), dan Pasal 26 ayat (2). Hakim dalam putusannya menyatakan bahwa meskipun perjanjian nominee dianggap sebagai bentuk penyelundupan hukum, secara materiil, tanah sengketa memang diperoleh melalui perjanjian tersebut. Perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian menurut Pasal 1320 KUH Perdata, khususnya syarat "sebab yang halal". Perjanjian ini dibuat dengan tujuan yang bertentangan dengan undang-undang, sehingga tidak memenuhi Pasal 1337 KUH Perdata. Dalam hal ini, hakim menolak gugatan Elizabeth Sihombing

karena tidak dapat membuktikan bahwa tanah sengketa diperoleh secara sah melalui warisan atau cara lainnya yang sah dan perjanjian nominee dibatalkan demi hukum, karena isi perjanjian harus diisi dengan yang dikehendaki oleh undang - undang.

Menurut dari kasus di atas, keterlibatan pemerintah sangat penting dalam membentuk regulasi yang lebih konkret dalam pelaksanaan perjanjian perikatan untuk melindungi hak - hak warga negara Indonesia. Perjanjian perikatan yang melibatkan tanah adat sering kali menjadi area abu - abu dalam hukum yang karena itu memungkinkan pihak asing untuk mengambil keuntungan dari kelemahan dari regulasi dan ketidaktahuan masyarakat lokal, serta memberikan pelatihan kepada notaris untuk memastikan bahwa setiap akta yang ia buat tidak melanggar hukum. Ini termasuk langkah - langkah penting untuk memastikan tanah adat tidak dikuasai secara ilegal oleh pihak asing.

KESIMPULAN

Kepemilikan lahan di Bali oleh pihak asing adalah masalah agraria serius yang membutuhkan perhatian menyeluruh dari segi hukum, sosial, ekonomi, dan budaya. Solusi akan masalah ini diperlukannya kerjasama pemerintah, masyarakat lokal, dan investor dengan tujuan menciptakan pembangunan berkelanjutan yang tetap menghormati nilai-nilai lokal Bali. Penguatan regulasi, peningkatan kesadaran masyarakat, serta menerapkan model pembangunan yang bertanggung jawab adalah kunci utama dalam mengatasi masalah ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. (1994). *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Jakarta : Akademika Pressindo.
- Ardiyansyah, M., & Nurtiana, Y. (2022). Kebijakan Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing di Indonesia: Tinjauan Hukum dan Sosial. *Jurnal Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat*, 5(2), 114-123.
- Dr. Darwin Ginting, S.H., M.H., Sp.N. (2010), *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- FX. Sumardja (2015), *Hak Atas Tanah bagi Orang Asing*, Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT), Yogyakarta.
- Hidayati, N., & Mardiyah, T. (2020). "Analisis Kekuatan Hukum Perjanjian Sewa Tanah antara Orang Asing dan Warga Negara Indonesia". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(1), 90-110.
- Mulyana, D. (2016). Analisis Kebijakan Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 5(2), 87-96.
- Nasution, S. (2016). Kebijakan Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Peradilan*, 5(1), 1-12.
- Putra, I. G., & Wijaya, K. A. (2018). Dampak Investasi Asing dalam Sektor Properti Terhadap Harga Tanah di Bali. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Bali*, 15(2), 123-134.
- Santoso, D. (2020). Celah Hukum dalam Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing di Indonesia. *Jurnal Hukum Indonesia*, 12(3), 98-109.
- Sari, I. A. (2019). "Pengawasan dan Penegakan Hukum Pertanahan di Indonesia". *Jurnal Agraria*, 10(2), 75-92.
- Tanjung, M. A. (2020). "Peran Notaris dalam Perjanjian Perikatan Tanah". *Jurnal Notaris*, 12(1), 27-42.
- Wardana, I. M. A. (2014). *Tanah dan Masyarakat Adat Bali dalam Perspektif Hukum Modern*. Udayana University Press.
- Wibowo, R. (2020). Peran Pemerintah dalam Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 20(2), 120-130.
- Wicaksono, M. (2020). Dampak Penguasaan Tanah oleh Asing di Bali: Perspektif Sosial dan Hukum. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 27(2), 45-58.