

## Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Akta Notaris/PPAT di Bali

**Maria Nadea Ambarsari, Achmad Busro**  
Program Studi Magister Kenotariatan  
Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
marianadea09@gmail.com

### *Abstract*

*Legislation in field of land has in fact strictly regulated the rights to land that can be controlled by Foreign Citizens. Foreign Citizens can only have rights to certain land except property rights, but in practice many Foreign Citizens use the pattern of borrowing the name of Indonesian Citizens to control land in Bali. Therefore, the Notary/PPAT makes deeds to provide legal protection to Foreign Citizens in land ownership in Bali. The research method used is normative research. The results of this journal's discussion show the existence of forms of Notary/PPAT deeds in land ownership for Foreign Citizens in Bali. The forms of the deed include: The first form is deed of sale and purchase by borrowing the name of an Indonesian citizen, deed of debt recognition by using collateral, deed of lease, and deed granting the right of dependents. The second form is deed of sale and purchase by borrowing the name of an Indonesian Citizen, deed of debt recognition by using collateral and deed granting Liability Rights. The third form is a deed of sale and purchase by borrowing the name of an Indonesian citizen, declaration deed, lease deed, power to sell and manage and loan agreement deed.*

**Keyword: possession; land; foreigner; act of notary/PPAT**

### **Abstrak**

Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sesungguhnya telah mengatur secara tegas hak-hak atas tanah yang dapat dikuasai oleh Warga Negara Asing. Warga Negara Asing hanya dapat mempunyai hak-hak atas tanah tertentu kecuali hak milik, namun dalam praktek banyak Warga Negara Asing menggunakan pola pinjam nama Warga Negara Indonesia untuk menguasai tanah di Bali. Oleh karena itu Notaris/PPAT membuat akta – akta untuk memberikan perlindungan hukum kepada Warga Negara Asing dalam penguasaan tanah di Bali. Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian normatif. Hasil pembahasan jurnal ini menunjukkan adanya bentuk – bentuk akta Notaris/PPAT dalam penguasaan tanah bagi Warga Negara Asing di Bali. Bentuk-bentuk akta tersebut antara lain : Bentuk pertama yaitu akta jual beli dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia, akta pengakuan hutang dengan memakai jaminan, akta sewa menyewa, dan akta pemberian hak tanggungan. Bentuk kedua yaitu akta jual beli dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia, akta pengakuan hutang dengan memakai jaminan dan akta pemberian Hak Tanggungan. Bentuk ketiga yaitu akta jual beli dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia, akta pernyataan, akta sewa menyewa , kuasa untuk menjual dan mengelola dan akta perjanjian pinjaman.

**Kata kunci: penguasaan; tanah; warga negara asing; akta notaris/PPAT**

### **A. PENDAHULUAN**

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa tidak terpisahkan dengan kehidupan manusia.

Tanah merupakan sumber hidup dan kehidupan bagi manusia. Tanah mempunyai fungsi yang sangat

strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang pembangunan. Karena ketersediaan tanah yang relatif tetap, sedangkan kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk dan kegiatan pembangunan yang terus meningkat pula, maka diperlukan pengaturan yang baik, tegas dan cermat mengenai penguasaan, pemilikan maupun pemanfaatan tanah (Sumardjono, 2007). Tanah dalam pengertian yang mencakup konsep-konsep bumi, air dan ruang angkasa secara nyata merupakan salah satu elemen yang menentukan eksistensi negara dengan segala aspeknya. Oleh karena itu, setiap negara akan menempuh berbagai upaya termasuk menciptakan perangkat-perangkat yang perlu dalam mengatur, menata dan menentukan keberadaan serta peruntukan tanah.

Bali sebagai salah satu tujuan wisata dunia yang utama memberikan pengalaman beragam bagi wisatawan yang telah mengunjunginya. Warga Negara Asing yang berkunjung ke Bali banyak yang menginginkan untuk memperpanjang waktu tinggal mereka dan bahkan mereka berniat untuk memiliki tanah dan rumah di Bali. Bagi mereka Pulau Bali adalah surga yang terkenal akan keindahan alam, kebudayaannya dan keramahtamahan penduduknya. Arus globalisasi yang demikian kuat telah mengubah tatanan kehidupan pergaulan masyarakat dunia yang seolah-olah dunia tidak ada batasnya lagi, sehingga memberi peluang bagi mereka yang ingin mengembangkan usahanya di Indonesia khususnya Bali karena Pulau Bali sebagai daerah tujuan wisata utama sehingga mengundang Warga Negara Asing untuk memperpanjang waktu tinggal mereka di Bali. Pada saat ini telah banyak terjadinya penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing di Bali baik melalui penguasaan tanah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun dengan cara yang terselubung seperti dengan pola meminjam nama Warga Negara Indonesia.

Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sesungguhnya telah mengatur secara tegas hak-hak atas tanah yang dapat dikuasai orang asing. Secara umum dapat dinyatakan bahwa pada prinsipnya orang asing dapat mempunyai hak-hak atas tanah tertentu kecuali hak milik, hak guna bangunan dan hak guna usaha (Soeroso, 2011). Namun dalam praktek, banyak Warga Negara Asing lebih menyukai pola pinjam nama dibanding hak pakai dengan berbagai alasan. Pola pinjam nama adalah pola penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing dengan cara meminjam nama Warga Negara Indonesia. Dengan cara ini seseorang Warga negara Asing dapat membeli atau menguasai tanah dengan status hak milik tanpa kewajiban terlebih dahulu beralih kewarganegaraan. Di samping itu masalah penyelundupan hukum sering terjadi juga di Indonesia khususnya di Pulau Bali. Sehubungan dengan masih banyaknya penduduk Indonesia yang berstatus Warga Negara Asing meskipun mereka telah lama tinggal di Indonesia, bertempat tinggal sementara dan bergerak dalam bidang usaha yang bekerjasama dengan Warga Negara Indonesia. Dengan masih banyaknya Warga Negara Asing yang

tinggal atau berlibur di Indonesia khususnya Bali, maka mereka juga ingin memperoleh hak milik atas tanah dengan jalan membeli tanah sehingga terjadinya penyelundupan hukum.

Penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, tentang hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah serta dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/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. Warga Negara Asing yang menguasai tanah di Bali tidaklah mudah, karena ada batasan–batasan bagi mereka dalam menguasai tanah dan bagi mereka hanya disediakan hak pakai dan hak sewa, sehingga dengan terbatasnya hak yang boleh mereka miliki, maka mereka juga akan memerlukan suatu jaminan atas tanah yang diperolehnya berupa suatu perlindungan hukum. Warga Negara Asing yang ingin membeli tanah di Bali harus pula mengetahui perlindungan hukum apa yang akan diperolehnya dengan mengindahkan ketentuan–ketentuan yang berlaku dalam penguasaan tanah bagi Warga Negara Asing. Beberapa praktek penyelundupan hukum yang sering dilakukan oleh Warga Negara Asing dalam penguasaan tanah di Bali adalah dengan penguasaan tanah dengan menggunakan Pinjam Nama atau *Nominie* dan penguasaan tanah yang dibeli oleh *Nominie* dengan sumber uangnya berasal dari Warga Negara Asing sendiri, sehingga menimbulkan hutang piutang yang akan dijamin dengan pemberian Hak Tanggungan atas tanah tersebut. Dengan adanya permasalahan di atas, maka dari itu, peneliti ingin membahas tentang Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Akta Notaris/ PPAT di Bali.

Suatu teori akan memperoleh arti penting mana kala ia lebih banyak dapat melukiskan, menerangkan dan meramalkan gejala–gejala yang ada (Sugiyono, 2008). Untuk membahas permasalahan yang ada di dalam jurnal ini, artikel akan menggunakan teori Kepastian Hukum. Kepastian Hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu tersedia aturan–aturan yang jelas (jernih) konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara, instansi–instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan–aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya, warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan–aturan tersebut, hakim–hakim peradilan yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan–aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan yang terakhir adalah keputusan peradilan secara konkrit

dilaksanakan (Subekti, 2002). Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh para pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Kepastian hukum berarti dengan adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa hak dan kewajibannya. Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu (Subekti, 2004). Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan. Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum itu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai oleh karena hukum. Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna.

Dari latar belakang permasalahan di atas, maka permasalahan yang ingin dibahas dalam artikel ini sebagai berikut:

1. Apa bentuk akta-akta Notaris/PPAT dalam penguasaan tanah bagi Warga Negara Asing di Bali?
2. Apa hak-hak Warga Negara Asing dalam penguasaan tanah berdasarkan akta yang dibuat oleh Notaris/PPAT tersebut?

Adapun penelitian yang sama dengan penelitian ini tetapi memiliki substansi yang berbeda yaitu penelitian yang berjudul Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia dengan nama peneliti I Dewa Agung Dharma Jastrawan (Jastrawan, 2019), dimana fokus penelitian tersebut membahas mengenai Warga negara asing yang masuk ke Indonesia, selain bertujuan wisata juga berupaya menanamkan modal untuk usaha dengan berbagai cara, salah satunya dengan cara menguasai tanah. Cara yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang tidak berhak memiliki hak milik atas tanah, adalah dengan menggunakan perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama. Tujuan dari penelitian ini yakni untuk mengetahui terkait Keabsahan dan akibat hukum dari perjanjian pinjam nama (*nominee*) oleh warga

negara asing dalam penguasaan hak milik atas tanah di Indonesia berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Artikel yang kedua yaitu dilakukan oleh Vina Natalia Tambing (Tambing, 2016) dengan judul penelitiannya yaitu Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Oleh Warga Negara Asing Yang Berkedudukan di Indonesia Dan Akibat Hukum Terhadap Hak Milik Terselubung, dengan pembahasan mengenai Warga Negara Asing berhak mendapatkan hak atas tanah berupa hak pakai yang diatur dalam pasal 42 UUPA dan hak sewa yang diatur dalam pasal 45 UUPA. Dan untuk hak atas bangunan, Warga Negara Asing dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah Hak Pakai yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Dan akibat hukum terhadap hak milik terselubung adalah batal demi hukum.

Artikel yang ketiga yaitu oleh Anak Agung Sagung Cahaya Dewi Savitri (Savitri, 2013) dengan judul penelitiannya yaitu Akibat Hukum Nominee Agreement Terhadap Jual Beli Tanah Oleh Warga Negara Asing Dengan Pinjam Nama dengan pembahasan mengenai Akibat hukum perjanjian *nominee* pembelian tanah oleh warga negara asing dengan pinjam nama, dengan tujuan untuk mengetahui akibat hukum dari perjanjian *nominee* terhadap jual beli tanah oleh orang asing yang meminjam nama Warga Negara Indonesia.

Dari ketiga artikel tersebut di atas mempunyai perbedaan dengan artikel yang ditulis oleh artikel yang berjudul Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Akta Notaris/PPAT di Bali. Artikel ini membahas Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Akta Notaris/PPAT di Bali dimana pada saat ini telah banyak terjadi penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing di Bali baik melalui penguasaan tanah yang sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku maupun dengan cara yang terselubung seperti dengan pola meminjam nama Warga Negara Indonesia. Peraturan Perundang-Undangan dibidang pertanahan sesungguhnya telah mengatur secara tegas hak-hak atas tanah yang dapat dikuasai orang asing. Secara umum dapat dinyatakan dimana pada prinsipnya orang asing dapat mempunyai hak-hak atas tanah tertentu kecuali hak milik, hak guna bangunan dan hak guna usaha. Namun dalam prakteknya, banyak Warga Negara Asing lebih menyukai pola pinjam nama dibanding hak pakai dengan berbagai alasan. Pola pinjam nama adalah pola penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing dengan cara meminjam nama Warga Negara Indonesia.

## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini yaitu dengan menggunakan penelitian hukum Normatif. Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soekanto & Mamudji, 2003). Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Pada umumnya penelitian normatif mempunyai spesifikasi penelitian diskriptif analitis dimana artikel akan menganalisis menurut teori, dan data yang digunakan dan pendapat dari artikel sendiri untuk menyimpulkannya. Sumber dan jenis data yang digunakan untuk menulis jurnal ini yaitu ada sumber hukum primer, sekunder, dan tersier. Sumber hukum primer berupa Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Bahan hukum sekunder berupa penelitian, jurnal dan teori yang terkait dengan pembahasan jurnal ini. Bahan hukum tersier berupa media elektronik, kamus hukum. Teknik pengumpulan data untuk jurnal ini yaitu dengan studi dokumen yang berupa buku atau pun jurnal dan data-data yang diolah oleh orang lain dengan menganalisa data tersebut menggunakan pendekatan kualitatif.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Bentuk–Bentuk Akta Notaris/PPAT Dalam Penguasaan Tanah Bagi Warga Negara Asing di Bali

Berdasarkan pengamatan karena adanya kekaburan norma dari pasal 26 ayat (2) Undang–Undang Pokok Agraria, dimana adanya kata perbuatan–perbuatan lain, memberikan peluang kepada Warga Negara Asing melalui pejabat yang berwenang untuk menguasai tanah di Bali. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada Warga Negara Asing dalam penguasaan tanah tersebut para Pejabat yang berwenang khususnya Notaris/PPAT membuatkan akta–akta bagi Warga Negara Asing tersebut antara lain:

- a. Akta Jual Beli oleh Warga Negara Asing dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia. Dalam akta Jual beli oleh Warga Negara Asing dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia didasarkan pada adanya kuasa yang diberikan Warga Negara Asing tersebut untuk membeli hak atas tanah kepada seorang Warga Negara Indonesia yang menurut keyakinan dan pandangannya dapat dipercaya, sehingga dalam akta Jual Beli terjadi kepemilikan secara semu, karena sumber uangnya berasal dari Warga Negara Asing sendiri. Selanjutnya dalam akta jual beli memuat antara lain :

- 1) Dalam akta jual beli diuraikan mengenai objek jual beli tersebut dimana setelah ditandatanganinya akta jual beli tersebut objek jual beli menjadi milik pembeli dan oleh karenanya segala keuntungan yang didapat dari dan segala kerugian atas objek jual beli menjadi beban dan tanggung jawab pembeli sendiri.
  - 2) Kemudian disebutkan pula bahwa penjual menjamin bahwa objek jual beli tersebut tidak tersangkut dalam suatu sengketa, bebas dari sitaan, tidak terikat sebagai jaminan untuk sesuatu hutang yang tidak tercatat dalam sertifikat dan bebas dari beban-beban lainnya.
  - 3) Pembeli menyatakan bahwa dengan jual beli tersebut kepemilikan tanahnya tidak melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Sinaga, 2007). Dalam hal terdapat perbedaan luas tanah yang menjadi objek jual beli dalam akta dengan hasil pengukuran oleh instansi Badan Pertanahan Nasional dengan tidak memperhitungkan kembali harga jual beli dan tidak saling mengadakan gugatan.
  - 4) Para pihak berjanji untuk tidak mengadakan tuntutan atau gugatan yang berkaitan dengan akta jual beli (Soekanto, 2007).
  - 5) Kedua belah pihak dengan segala akibatnya memilih tempat kediaman hukum yang umum dan tidak berubah pada Kantor Panitera Pengadilan Negeri setempat.
- b. Akta pengakuan hutang antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara asing. Akta pengakuan hutang dibuat oleh para pihak pada prinsipnya dibuat karena para pihak ingin memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum, dalam hal ini adalah adanya hubungan pinjam meminjam antara kreditur selaku pemilik modal serta debitur yang memerlukan modal tersebut, sehingga diantara mereka terjadi suatu perikatan yang memberi suatu hak kepada kreditur dan suatu kewajiban kepada debitur. Perjanjian hutang piutang dibuat oleh Notaris dimana dalam perjanjian hutang piutang itu memuat perjanjian antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing sebagai jaminannya adalah tanah kepunyaan Warga Negara Indonesia yang dibelinya dengan meminjam uang dari Warga Negara Asing tersebut. Sehingga dari ketentuan ini dapat dikemukakan bahwa surat hutang piutang adalah merupakan suatu akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketentuan yang harus oleh suatu peraturan umum atau dikehendaki oleh yang berkepentingan agar dinyatakan dalam suatu akta autentik. Dengan ini menjamin kebenaran tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya itu sejauh pembuatan akta-akta itu oleh Undang-Undang tidak ditegaskan kepada atau dikecualikan untuk pejabat-pejabat umum lainnya.
- c. Akta Sewa Menyewa antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing. Undang-

undang telah memberikan batasan-batasan yang tujuannya adalah untuk melindungi kepentingan para pihak dalam perjanjian tetapi dalam praktek para pihak termasuk Warga Negara Asing juga diberikan kesempatan untuk membuat klausula-klausula sesuai dengan keinginannya asalkan disepakati oleh para pihak lainnya dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Begitupun halnya dalam sewa menyewa antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing diberikan kebebasan untuk mengatur isi dan jangka waktu dari sewa menyewa tersebut. Selanjutnya dalam akta sewa menyewa memuat antara pihak pertama sebagai yang menyewakan dan pihak kedua sebagai penyewa. Untuk pihak pertama Warga Negara Indonesia sebagai yang menyewakan dan pihak kedua adalah Warga Negara Asing sebagai penyewa. Untuk sewa menyewa yang telah dibuat kedua belah pihak telah terjadi dan diterima dengan memakai syarat-syarat dan perjanjian-perjanjian sebagaimana yang telah disetujui dan disepakati bersama. Oleh karena itu Perjanjian sewa menyewa tanah sering dibuat oleh Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing. Dalam sewa menyewa ini Warga Negara Indonesia menyerahkan tanahnya seluas yang diperjanjikan dan kemudian orang asing memberikan sejumlah uang sebagai sewa dari tanah tersebut.

- d. Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Warga Negara Asing. Praktek yang sering terjadi adalah jual beli tanah hak milik atas nama seorang Warga Negara Indonesia dengan sumber uangnya dari seorang Warga Negara Asing (Salim, 2008). Selanjutnya dilakukan upaya pembebanan Hak Tanggungan dengan krediturnya Warga Negara Asing sendiri yang merupakan sumber dana yang dipergunakan untuk membeli tanah tersebut. Karena adanya akta pengakuan hutang tersebut di atas, maka harus diikat dengan akta Pemberian Hak Tanggungan untuk memberikan perlindungan hukum Kepada Warga Negara Indonesia karena sumber uang atau dananya berasal dari Warga Negara Asing sendiri. Dalam isi Akta Pemberian Hak Tanggungan disebutkan bahwa pemegang hak tanggungan atau Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia selaku debitur, telah dibuat dan ditandatangani perjanjian utang piutang yang telah dibuktikan dengan Akta Perjanjian Hutang Piutang, tertanggal dibuatnya akta tersebut dan nomor akta perjanjian hutang piutang. Untuk menjamin pelunasan hutang debitur sejumlah uang yang dapat ditentukan dikemudian hari berdasarkan perjanjian hutang piutang tersebut termasuk penambahan, perubahan, perpanjangan serta pembaruan sampai sejumlah nilai tanggungannya, oleh pemberi hak tanggungan diberikan dengan akta ini kepada dan untuk kepentingan pemegang hak tanggungan yang dengan itu menyatakan menerimanya. Objek yang



dijadikan jaminan adalah diuraikan secara lengkap mengenai hak atas tanah yang dijadikan jaminan, nomor sertifikat dan diuraikan dalam gambar situasi tertanggal, nomor dan luas tanah dalam ukuran meter persegi. Sertifikat dan bukti kepemilikan diserahkan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk keperluan pendaftaran hak, pendaftaran peralihan hak, dan pendaftaran hak Tanggungan. Para pihak dalam kedudukannya menerangkan bahwa pemberian Hak Tanggungan tersebut disetujui dan diperjanjikan dengan ketentuan–ketentuan tertentu.

- e. Akta Pernyataan. Melalui akta pernyataan Warga Negara Indonesia memberikan pernyataan-pernyataannya untuk memberikan perlindungan hukum kepada Warga Negara Asing dan akan melakukan perbuatan hukum apabila adanya perintah dan petunjuk dari seorang Warga Negara Asing. Dalam akta pernyataan dijelaskan mengenai para penandatangan bertindak dalam kedudukannya menerangkan demi rasa keadilan dan kejujuran. Bahwa para penandatangan telah membeli sebidang tanah Hak Milik dan segala sesuatu yang berdiri di atasnya. Dan dinyatakan dalam akta pernyataan dengan ketentuan–ketentuan tertentu.
- f. Akta kuasa menjual dan mengelola. Dengan kuasa menjual dan mengelola ini, maka tanah yang dikuasai dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia nantinya dapat dialihkan atas permintaan Warga Negara Asing. Dan dengan adanya kuasa mengelola, maka Warga Negara Asing dapat memanfaatkan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasainya. Dalam akta kuasa menjual pemberi kuasa memberikan kuasa khusus kepada penerima kuasa untuk mewakili pemberi kuasa untuk menjual, memindahtangankan, dan melepaskan hak dengan cara apapun milik pemberi kuasa kepada pihak lain yang ditunjuk oleh penerima kuasa atau mengajukan perubahan hak untuk kepentingan penerima kuasa. Guna keperluan tersebut di atas, penerima kuasa dikuasakan oleh pemberi kuasa untuk menghadap kepada pejabat–pejabat yang berwenang, mengajukan permohonan pelepasan hak atau perubahan hak sebagaimana yang diatur oleh Undang–undang, menetapkan syarat–syarat perjanjiannya, menetapkan harga, menerima uang hasil penjualan atau ganti ruginya dan memberikan atau menandatangani kwitansi, membuat dan meminta dibuatkan dan menandatangani semua surat atau akta–akta yang diperlukan, menyerahkan apa yang dijual atau dipindahtangankan atau dilepaskannya tersebut kepada pembeli atau yang berhak menerimanya, memilih tempat kedudukan hukum dan menghadap dimana saja diperlukan, tiada satupun perbuatan hukum yang dikecualikan dan kuasa ini tidak dapat dicabut tanpa persetujuan penerima kuasa. Kemudian dalam kuasa mengelola pemberi kuasa memberikan kuasa khusus kepada penerima kuasa untuk mengurus atau mengelola, memperhatikan, mempertahankan hak–haknya, menyewakan, membangun,

merawat, dan memanfaatkan serta mendapatkan hasil, dalam arti kata seluas-luasnya, termasuk membayar pajak-pajak atas tanah, mendapatkan ijin-ijin untuk pendirian bangunan, menyewakan, menunjuk dan menetapkan penyewa, menetapkan syarat-syarat perjanjiannya, menetapkan harga, menerima uang hasil pemanfaatan tanah dan bangunan, membuat dan minuta dibuatkan serta menandatangani semua surat atau akta-akta yang diperlukan, menyerahkan apa yang disewanya di atas tanah atau pada bangunannya, serta memilih tempat kedudukan hukum dan menghadap dimana saja diperlukan tiada suatuupun perbuatan hukum yang dikecualikan dan kuasa ini tidak bisa dicabut tanpa persetujuan dari penerima kuasa.

- g. Akta Perjanjian Pinjaman. Perjanjian pinjaman dibuat oleh debitur dan kreditur dan isi dari perjanjian pinjaman adalah bahwa berdasarkan akta jual beli, tertanggal dan nomor akta, debitur telah membeli sebidang tanah yang tercantum dalam akta jual beli tersebut dan dengan demikian yang bersangkutan merupakan pemilik secara sah atas bidang tanah dan bangunannya. Isi dari perjanjian pinjaman yaitu debitur telah meminjam uang dan karenanya berhutang kepada kreditur dimana uang tersebut telah diterima oleh debitur sebelum penandatanganan dokumen sehingga dengan demikian dokumen juga berfungsi sebagai tanda terima yang sah, dana yang dipinjam oleh debitur digunakan untuk membeli bidang tanah. Jika baik kreditur atau debitur dan atau ahli warisnya meninggal, maka perjanjian ini akan terus berlanjut antara para pihak yang masih hidup dengan ahli waris debitur atau kreditur dan ahli waris berikutnya. Kreditur berhak untuk mengalihkan utang atau hak dari isi perjanjian ini kepada pihak ketiga, sehingga jaminan yang diberikan untuk hutang secara otomatis harus dipindahkan kepada yang menerima. Pihak ketiga yang ditunjuk oleh kreditur tersebut harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan perjanjian, apabila suatu saat terjadi perubahan undang-undang dan peraturan pemerintah di Indonesia sehingga Warga Negara Asing dapat memiliki hak atas tanah di Indonesia, kreditur dapat menagih pengembalian hutangnya hanya dengan mengambil alih hak atas tanah tersebut tanpa mengenakan bunga atas hutangnya. Debitur tidak bertanggung jawab terhadap semua biaya yang dikenakan terhadap perubahan atau peralihan hak atas tanah kepada kreditur tetapi setuju untuk menandatangani semua dokumen yang diperlukan, hal-hal yang berhubungan dengan perjanjian ini, yang belum atau tidak dapat diatur dalam perjanjian ini akan ditentukan oleh kedua belah pihak dan segala perubahan dan amandemen terhadap perjanjian ini harus dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh kedua belah pihak, serta perjanjian ini dibuat berdasarkan hukum yang berlaku di Negara Republik Indonesia dan segala akibat yang timbul darinya, para pihak memilih domisili yang sah dan

tidak dapat diubah pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri Setempat.

## 2. Hak–Hak Warga Negara Asing Berdasarkan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris/PPAT

### a. Hak Warga Negara Asing Karena Akta Jual Beli

Jual beli menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu perjanjian bertimbang balik dalam mana pihak yang satu atau si penjual berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedangkan pihak yang lainnya atau si pembeli berjanji untuk membayar harga yang terdiri atas sejumlah uang sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut (Soekanto, 2008). Warga Negara Asing yang memperoleh tanah karena jual beli dapat terjadi karena adanya perjanjian dengan pihak lain yang memiliki hak atas tanah tersebut. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, menganut sistem bahwa perjanjian jual beli itu hanya *obligatoir* saja, artinya bahwa perjanjian jual beli baru meletakkan hak dan kewajiban bertimbang balik antara kedua belah pihak (penjual dan pembeli) yaitu meletakkan kepada si penjual kewajiban untuk menyerahkan hak milik atas barang yang dijualnya, sekaligus memberikan kepadanya hak untuk menuntut pembayaran harga yang telah disetujui dan disebelah lain meletakkan kewajiban kepada si pembeli untuk membayar harga barang sebagai imbalan haknya untuk menuntut penyerahan hak milik atas barang yang di belinya (Sjaifurrachman & Adjie, 2011). Sejak akta jual beli ditanda tangani di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang, hak milik atas tanah yang dijual beralih kepada pembeli. Karena itu hak yang diperoleh oleh Warga Negara Asing karena adanya akta jual beli dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia adalah hak untuk menguasai tanah tersebut tetapi sebatas penguasaan secara fisik saja yaitu untuk menggunakan, memanfaatkan dan memungut hasil dari tanah tersebut.

### b. Hak Warga Negara Asing Karena Akta Pengakuan Hutang

Akta pengakuan hutang dibuat oleh para pihak pada prinsipnya dibuat karena para pihak ingin memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum, dalam hal ini adalah adanya hubungan pinjam meminjam antara kreditur selaku pemilik modal serta debitur yang memerlukan modal tersebut, sehingga diantara mereka terjadi suatu perikatan yang memberi suatu hak kepada kreditur dan suatu kewajiban kepada debitur. Ada beberapa debitur yang membuat suatu akta pengakuan hutang, meminjam uang dari kreditur dengan tujuan untuk membeli sebidang atau beberapa bidang tanah yang mana tanah tersebut sudah tertera atas nama debitur sendiri. Ini berarti debitur meminjam uang untuk membeli tanah miliknya sendiri. Jadi hak Warga Negara Asing dengan adanya akta pengakuan hutang adalah hak untuk mendapatkan

perlindungan dan kepastian hukum akan pengembalian uang yang telah dipinjam oleh debitur, karena sumber uang untuk membeli tanah tersebut berasal dari kreditur Warga Negara Asing sendiri.

c. Hak Warga Negara Asing Karena Akta Sewa Menyewa

Sewa menyewa juga merupakan perjanjian konsesuil yaitu ia sudah sah dan mengikat pada detik tercapainya kesepakatan dan mengenai unsur-unsur pokoknya yaitu barang dan harga. Kewajiban pihak yang satu adalah menyerahkan barangnya untuk dinikmati oleh pihak lain, sedangkan kewajiban pihak yang terakhir ini adalah membayar harga sewa. Barang yang telah diserahkan tidak untuk dimiliki seperti dalam jual beli, namun untuk dipakai dan dinikmati kegunaannya, sehingga penyerahannya hanya bersifat kekuasaan belaka atas barang yang disewa itu. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penguasaan hak-hak atas tanah oleh Warga Negara Asing dengan sewa menyewa mendapat perlindungan hukum karena hak-hak dan kewajiban-kewajiban telah ditentukan secara jelas sehingga dapat memberikan kepastian hukum.

d. Hak Warga Negara Asing Karena Akta Pemberian Hak Tanggungan

Akta pemberian Hak Tanggungan mengatur persyaratan dan ketentuan mengenai pemberian Hak Tanggungan dari debitur kepada kreditur sehubungan dengan hutang yang dijamin Hak Tanggungan. Pemberian hak ini dimaksudkan untuk memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur yang bersangkutan. Jadi pemberian Hak Tanggungan adalah sebagai jaminan pelunasan hutang debitur kepada kreditur sehubungan dengan perjanjian pinjaman atau kredit yang bersangkutan. Tanah sebagai objek Hak Tanggungan dapat meliputi benda-benda lain yang merupakan suatu kesatuan dengan tanah itu. Hal itu dimungkinkan karena sifatnya secara fisik menjadi satu kesatuan dengan tanahnya, baik yang sudah ada maupun yang akan ada, yang berupa permanen, tanaman keras dan hasil karya, dengan ketentuan bahwa benda-benda tersebut milik pemegang hak maupun milik pihak lain bila benda-benda itu milik pihak lain, yang bersangkutan atau pemilik harus ikut menandatangani Akta Pemegang Hak Tanggungan.

Pembebanan Hak Tanggungan wajib memenuhi syarat yang ditetapkan dalam Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu pemberian Hak Tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan Hak Tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian kredit yang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan hutang tersebut. Pemberian Hak Tanggungan wajib memenuhi syarat spesialisitas yang meliputi nama dan identitas pemegang dan pemberi Hak

Tanggungannya, domisili para pihak, pemegang dan pemberi Hak Tanggungan, penunjukan secara jelas utang atau utang-utang yang dijaminakan pelunasannya dengan Hak Tanggungan, nilai tanggungan dan uraian yang jelas mengenai objek Hak Tanggungan. Pemberian Hak Tanggungan wajib memenuhi persyaratan publisitas melalui pendaftaran Hak Tanggungan pada Kantor Pertanahan Setempat. Sertipikat hak Tanggungan sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan memuat titel eksekutorial dengan kata-kata Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Batal demi hukum, jika diperjanjikan bahwa pemegang Hak Tanggungan akan memiliki objek Hak Tanggungan apabila debitur cidera janji atau wanprestasi. Jadi Hak Warga Negara Asing dengan adanya Akta pemberian Hak Tanggungan adalah berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum sebagai jaminan pelunasan hutang debitur kepada kreditur sehubungan dengan perjanjian pinjaman atau kredit yang bersangkutan. Dari uraian hak-hak Warga Negara Asing diatas, pada umumnya Warga Negara Asing adalah lebih memilih hak milik dengan cara meminjam nama Warga Negara Indonesia yang kemudian diikuti dengan perbuatan hukum lainnya seperti dengan Akta Pengakuan Hutang dengan memakai jaminan, Akta Sewa Menyewa, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Pernyataan, Kuasa Menjual dan Mengelola dan lain sebagainya dengan anggapan bahwa mereka telah memiliki tanah di Bali. pada akhirnya kedudukan hak milik dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia adalah lemah karena perbuatan ini bertentangan dengan ketentuan yang berlaku khususnya Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang pokok Agraria. Penguasaan atau pemilikan tanah dengan jalan menggunakan pola pinjam nama dalam praktek sering dilakukan dengan pemilikan tanah dengan menggunakan jual beli atas nama seorang Waga Negara Indonesia dengan sumber uangnya dari seorang Warga negara Asing. Penguasaan tanah berdasarkan sewa menyewa selain menjadi subjek hak pakai, Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia dapat menjadi subjek hak sewa untuk bangunan, akan tetapi pemberian hak sewa ini juga berpotensi menjadi pemindahan hak milik secara terselubung. Misalnya uang sewa dibayar sekaligus atau uang pengganti untuk menyerahkan hak pakai besarnya kurang lebih ssama dengan harga tanah itu dan jangka waktu sewa melebihi batas kewajaran. Penguasaan tanah dengan pengakuan hutang dan diikuti dengan hak tanggungan dengan krediturnya orang asing, juga berpotensi menjadi pemindahan hak milik secara terselubung karena jual beli tanah hak milik atas nama seorang Warga Negara Indonesia dengan sumber uangnya dari seorang Warga Negara Asing. Selanjutnya dilakukan pembebanan Hak Tanggungan dengan krediturnya Warga Negara Asing sendiri yang merupakan sumber dana yang dipergunakan untuk membeli tanah. Warga Negara

Asing tidak memiliki hak atas tanah bukanlah berarti mengucilkan atau orang asing dalam pemilikan tanah di Indonesia. Warga Negara Asing dapat memiliki hak atas tanah, tetapi diluar hak milik.

#### D. SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan artikel tersebut dapat ditarik kesimpulan yaitu adanya kekaburan norma dari Pasal 26 Ayat (2) Undang–Undang Pokok Agraria. Adanya kata perbuatan–perbuatan lain, memberikan peluang kepada Warga Negara Asing melalui pejabat yang berwenang untuk menguasai tanah di Bali. Untuk memberikan perlindungan hukum kepada Warga Negara Asing dalam penguasaan tanah tersebut para Pejabat yang berwenang khususnya Notaris/PPAT membuatkan akta–akta bagi Warga Negara Asing. Akta–akta itu adalah akta jual beli oleh Warga Negara Asing dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia, akta pengakuan hutang antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara asing, akta sewa menyewa antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing, akta pemberian hak tanggungan oleh Warga Negara Asing, akta pernyataan, akta kuasa menjual dan mengelola dan akta perjanjian pinjaman.

Hak–hak Warga Negara Asing berdasarkan Akta yang dibuat oleh Notaris atau PPAT dalam penguasaan tanah khususnya di Bali. Secara terpisah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Warga Negara Asing melalui akta Notaris/PPAT tersebut diatas tidak menyalahi peraturan Perundang–undangan yang berlaku. Namun apabila itu merupakan suatu rangkaian perbuatan hukum melalui akta–akta yang dibuat oleh Notaris/PPAT, maka melalui akta Notaris/PPAT tersebut tersirat dalam klausul–klausul akta–akta tersebut adalah usaha oleh Warga Negara Asing untuk mengalihkan hak milik secara terselubung dengan meminta perlindungan hukum kepada Notaris/PPAT.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Jastrawan, I., Dharma, Dewa. Agung., & Suyatna, I. Nengah. (2019). Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) oleh Warga Negara Asing dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia. *Jurnal Kertha Semaya*, Vol.7, p.1-13.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia.

- Salim, H. S. (2008). *Hukum Perjanjian, Teori dan Praktik Penyusunan Perjanjian*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Savitri, A. (2013). Akibat Hukum Nominee Agreement Terhadap Jual Beli Tanah Oleh Warga Negara Asing Dengan Pinjam Nama. *Kertha Semaya, Vol.11*.
- Sinaga, S. H. M. T. (2007). *Jual Beli Tanah Dan Pencatatan Peralihan Hak*. Bandung: Pustaka Sutra.
- Sjaifurrachman, & Adjie, H. (2011). *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*. Bandung: Mandar Maju.
- Soekanto, S. (2007). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soeroso. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Subekti, R. (2002). *Perbandingan hukum perdata*. Jakarta: PT. Pradnya Paramitha.
- Subekti, R. (2004). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: PT. Intermasa.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Sumardjono, M. S. (2007). *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing Dan Badan Hukum Asing*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Tambing, V. (2016). Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Oleh Warga Negara Asing Yang Berkedudukan di Indonesia Dan Akibat Hukum Terhadap Hak Milik Terselubung. *Kertha Semaya, Vol.3*.
- Undang–Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda – Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria.