



Penyelesaian Sengketa Akibat Perjanjian Nominee Melalui Kesepakatan Perdamaian

Cokorda Istri Agung Mahayuni¹ | I Nyoman Putu Budiartha¹ | I Gusti Agung Ayu Gita Pritayanti Dinar¹

1. Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa

Correspondence address to:
Cokorda Istri Agung Mahayuni,
Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa

Email address:
wulanpemayun@gmail.com

Abstract—The provisions of the UUPA state that only Indonesian citizens (WNI) can own property rights over land. In order to overcome this, nominee agreements are made to control the ownership rights of the land. This practice often leads to disputes between Indonesian citizens and foreigners that reach the courts. Land ownership by foreigners with the status of right of use is based on Government Regulation No. 103 Year 2015. The arrangements for resolving nominee agreement disputes through mediation are Law Number 30 of 1999, PERMA Number 1 of 2016, BPN Decree Number 34 of 2007, and Technical Guidelines Number: 05/JUKNIS/D.V/2007. The formulation of the problem is: 1) "How is the regulation of nominee agreement dispute resolution through a pre-decree agreement?" And 2) "How is the mechanism for resolving land rights nominee agreement disputes through mediation?" The research method used is normative law with a statutory and conceptual approach. The results obtained by the Government are to pay attention to laws and regulations that regulate explicitly and specifically regarding nominee agreements in Indonesia.

Keywords: dispute resolution; land title; nominee agreement



This article published by Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa is open access under the term of the Creative Common, CC-BY-SA license

1. Pendahuluan

Sejak dulu tanah sangat erat kaitannya dengan hubungan kegiatan sehari-hari manusia, karena tanah merupakan kebutuhan yang mendasar bagi manusia. Segala aktivitas manusia hampir semua dilakukan diatas tanah (Marihat Pahala Siahaan, 2003: 1). Rumah sebagai salah satu kebutuhan pokok, serta kantor, pabrik, pusat perbelanjaan, sekolah dan lain sebagainya itu semua didirikan diatas tanah. Tanah dijadikan alasan utama sebagai prioritas adalah karena bertambahnya jumlah penduduk yang membuat tanah digunakan berbagai keperluan tempat usaha dan tempat tinggal untuk aktivitas sehari-hari. Peningkatan pariwisata di Bali menjadi daya tarik bagi orang asing, baik untuk berwisata maupun berinvestasi. Bagi orang asing yang ingin berinvestasi di Bali, memperoleh lahan atau tempat untuk investasi menjadi kebutuhan utama. UUPA mengatur bahwa hak milik atas tanah hanya untuk WNI, namun dalam praktiknya, WNA berupaya memiliki hak atas tanah dengan menggunakan perjanjian *nominee*. Upaya yang memungkinkan bagi WNA untuk memiliki hak milik atas tanah yang dilarang oleh UUPA disebut perjanjian *nominee*. WNA menggunakan modus jual beli atas nama WNI sebagai cara untuk memperoleh tanah, sehingga secara formal tidak melanggar peraturan yang berlaku. Perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) antara WNI dan WNA sering kali menimbulkan sengketa. Sengketa tersebut tidak menutup kemungkinan sampai pada tahap gugatan ke Pengadilan. Perjanjian *nominee* tidak hanya digunakan antara WNA dengan WNI tapi juga bisa digunakan oleh WNI dengan WNI untuk menghindari dirinya dari pajak dan untuk memperbanyak aset kekayaannya. Bagi pihak-pihak yang melakukan perjanjian ini tidak memikirkan kedepannya dan menganggap merasa saling diuntungkan bahkan mereka hanya melihat dari segi mudahnya terjadi suatu perjanjian *nominee* tersebut (Maria S.W Sumardjono, 2008: 17).

Masalah yang kerap muncul dimulai ketika salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya, sehingga menyebabkan timbulnya perselisihan antara kedua belah pihak. Penyelesaian sengketa perdata akibat wanprestasi dari salah satu pihak dapat diilustrasikan dengan kasus “Dimana sepasang suami istri yang berbeda kewarganegaraan, Suami (WNA) dan Istri (WNI), selama perkawinan mereka ada perjanjian pisah harta, lalu karena suami (WNA) tidak bisa mempunyai hak milik atas tanah di Indonesia, maka nama istri (WNI) diatas namakan tanah, selanjutnya mereka membuat perjanjian hutang piutang (pengakuan hutang), yang mana istri berhutang ke suami (WNA) dengan jaminan akta tanah tersebut. Selanjutnya suami istri ini bercerai dan si istri karena atas nama dalam sertifikat tanah, maka bersikap menguasai tanah dan bangunan tersebut. Sehingga suami (WNA) memakai pengacara untuk mengirim surat peringatan hukum, agar membayar hutang berdasarkan perjanjian pengakuan hutang tersebut. Karena tidak ada hasil dalam mekanisme surat somasi, suami (WNA) melanjutkan menggugat ke Pengadilan Negeri Denpasar atas dasar Wanprestasi. Akhirnya dalam agenda mediasi di pengadilan pihak Suami (WNA) dengan Istri (WNI) sepakat berdamai untuk menjual tanah tersebut dengan pembagian yang sesuai.” Sengketa kepemilikan tanah akibat perjanjian *nominee*, sebagaimana terjadi dalam kasus tersebut, menunjukkan berbagai usaha yang dilakukan oleh WNA untuk tetap mengendalikan hak milik tanah di Indonesia. Meskipun UUPA telah mengatur dengan jelas bahwa WNA hanya dapat memiliki tanah dengan status hak pakai, hal ini juga diatur dalam Pasal 2 ayat (1) PP No 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Sebelum terbitnya PP No 103 Tahun 2015 banyak terjadi penyelundupan hukum dari perjanjian *nominee* sehingga menimbulkan sengketa seperti kasus yang telah diuraikan diatas, yang mana konstruksi awalnya sudah salah. Faktanya WNA yang tidak bisa memiliki hak milik atas tanah di Indonesia tetapi menyiasati dengan menggunakan nama istrinya yang berkedudukan sebagai WNI. Jika terjadi sengketa seperti diatas, penyelesaian sengketanya dapat melalui litigasi maupun non litigasi. Dengan demikian, penyelesaian melalui alternatif penyelesaian sengketa merupakan pilihan penyelesaian yang dirasa memenuhi keadilan.

Pasal 58 UU No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan Upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negeri melalui arbitrase atau

alternatif penyelesaian sengketa. Berdasarkan hal tersebut, penyelesaian sengketa perjanjian *nominee* terkait hak milik tanah antara WNA dan WNI dapat dilakukan baik melalui proses pengadilan maupun melalui upaya perdamaian di luar pengadilan.

Dengan adanya latar belakang diatas maka dapat disusun suatu rumusan masalah yakni : Bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa perjanjian *nominee* melalui kesepakatan perdamaian? dan Bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa melalui perjanjian *nominee* hak atas tanah melalui mediasi?

2. Metode

Penelitian ini mengadopsi metode penelitian hukum normatif dengan tujuan untuk menyelidiki kepastian hukum berdasarkan hasil kajian dari sumber-sumber kepustakaan yang merujuk pada norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, UUPA, UU No. 30 Tahun 1999, PERMA Nomor 1 Tahun 2016, Keputusan BPN No 34 Tahun 2007, serta Petunjuk Teknis Nomor: 05/Juknis D.V/2007. Pendekatan masalah yang digunakan adalah Pendekatan UU (*status approach*) atau pendekatan yuridis. (Bahder Johan Nasution, 2008: 92). Adapun sumber bahan hukum digunakan adalah sumber Bahan Hukum Primer, Sumber Bahan Hukum Sekunder dan Sumber Bahan Hukum Tersier (I Made Arya Utama, 2007: 32). Dalam penelitian ini, pengumpulan materi hukum dilakukan melalui proses pengumpulan bahan hukum sekunder, yang mencakup telaah bahan hukum primer seperti putusan-putusan hakim. Selain itu, juga melibatkan referensi sekunder seperti buku-buku tentang berbagai metode penyelesaian sengketa, jurnal mengenai perjanjian *nominee*, dan pencatatan informasi seperti kutipan pandangan para ahli yang relevan dengan isu yang akan diselidiki. Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan sebagai landasan untuk membahas permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, langkah berikutnya adalah memproses bahan-bahan hukum tersebut dengan menerapkan analisis argumentasi hukum. Tujuannya adalah untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diajukan.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan Penyelesaian Sengketa Perjanjian Nominee Dengan Kesepakatan Perdamaian

Pengaturan penyelesaian sengketa perjanjian *nominee* dengan kesepakatan perdamaian dapat mengacu pada beberapa peraturan. UU Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa merupakan “landasan hukum yang penting dalam menyelesaikan peradilan atau perbedaan pendapat antara pihak-pihak yang telah menyelenggarakan perjanjian arbitrase atau alternatif penyelesaian peradilan. Undang-Undang ini memberikan kerangka kerja yang jelas dan tegas untuk menyelesaikan sengketa di Indonesia menjadi lebih efisien, efektif, dan dapat dilakukan dengan itikad baik. Ketentuan dalam UU ini telah dijalankan oleh kedua pihak dengan bantuan seorang mediator, yang membantu mereka mencapai kesepakatan. Hasil dari kesepakatan perdamaian memberikan kepastian hukum di mana para pihak setuju untuk menyelesaikan sengketa secara damai.” Keputusan Kepala BPN No. 34 Tahun 2007 beserta Petunjuk Teknis Nomor 05/Juknis/D.V/2007 merupakan landasan hukum yang penting untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan di Indonesia. Keputusan ini memberikan pedoman yang jelas dan tegas dalam menangani berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pertanahan, sedangkan petunjuk teknis ini mengatur mekanisme pelaksanaan penyelesaian masalah pertanahan. Dengan adanya keputusan dan petunjuk teknis ini, penanganan dan penyelesaian masalah pertanahan di Indonesia menjadi lebih terarah, efisien, dan dapat dilakukan dengan itikad baik, terutama penyelesaian secara litigasi maupun non litigasi. Berdasarkan peraturan tersebut memiliki kekuatan hukum eksekutorial “kekuatan untuk dilaksanakan apa yang diterapkan dalam putusan itu secara paksa oleh alat-alat negara”.

Selain merujuk pada UU No 30 tahun 1999, Keputusan BPN Nomor 34 Tahun 2007, dan

Petunjuk Teknis Nomor: 05/JUKNIS/D.V/2007, dapat juga mengacu kepada Peraturan MA No 1 Tahun 2016 mengenai Prosedur Mediasi di Pengadilan. PERMA Nomor 1 Tahun 2016 ini merupakan pembaruan dan perbaikan dari aturan Mahkamah Agung sebelumnya, yakni Perma Nomor 1 Tahun 2008. Perbedaan utamanya terletak pada jangka waktu penyelesaian mediasi yang lebih singkat, yaitu 30 hari sejak penetapan perintah untuk melakukan mediasi. Peraturan MA RI No 1 Tahun 2016 mengenai Prosedur Mediasi di Pengadilan menjadi dasar hukum yang penting dalam penyelesaian peradilan di Indonesia, memberikan panduan yang jelas dan tegas dalam menangani berbagai permasalahan yang terkait dengan mediasi.

Mekanisme Penyelesaian Melalui Mediasi Dalam Sengketa Perjanjian Nominee Hak Atas Tanah

Peraturan Kepala BPN RI No 3 Tahun 2011 [Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan dan Peraturan Menteri Agraria/ BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan](#) memberi wewenang kepada Badan Pertanahan Nasional untuk menangani sengketa dan konflik pertanahan. Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2011 memberikan definisi mengenai Sengketa Pertanahan yang dimana dijelaskan “Perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Sedangkan konflik sengketa berdasarkan Pasal 1 Angka 3 yaitu perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.” Masalah akan menjadi sengketa apabila tidak dapat diatasi. Selama para pihak mampu menyelesaikan permasalahan mereka, tidak akan terjadi sengketa. Namun, sebaliknya, jika pihak-pihak yang terlibat tidak dapat mencapai kesepakatan terkait solusi permasalahan mereka, maka akan timbul sengketa. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui berbagai metode. (Rachmadi Usman, 2003: 2). Penyelesaian konflik pertanahan dapat dilakukan melalui berbagai metode, sebagaimana diatur dalam UU Arbitrase. Prosedur penyelesaian permasalahan dalam peraturan ini diawali dengan pertemuan secara langsung antara para pihak yang bersengketa, dengan batas waktu 14 hari. Apabila terdapat kesepakatan damai dalam pertemuan tersebut, maka kesepakatan tersebut akan dicatat dalam dokumen tertulis. Apabila pertemuan tersebut tidak mencapai kesepakatan, maka para pihak yang bersengketa bisa setuju untuk menyelesaikan konflik dengan bantuan seorang mediator. Jika mediator yang telah dipilih tidak dapat menuntaskan, maka pihak-pihak tersebut dapat menghubungi lembaga arbitrase atau jalur alternatif penyelesaian sengketa untuk menunjuk mediator lainnya.

Proses penyelesaian perkara melalui mediasi, sesuai dengan UU Arbitrase seperti yang telah diuraikan sebelumnya, menyoroti pentingnya pihak-pihak terlibat mencoba negosiasi terlebih dahulu. Jika upaya negosiasi tidak berhasil, pihak-pihak tersebut memiliki hak untuk mengangkat seorang mediator. Prinsip yang ditegaskan dalam UU Arbitrase memberikan kebebasan kepada pihak-pihak untuk menentukan mediator mereka dengan berlandaskan pada kesepakatan bersama. UU Arbitrase menyatakan keberhasilan sebuah mediasi adalah mencapainya kesepakatan antara para pihak. Dalam pelaksanaan mediasi, ada batasan waktu 30 hari, tetapi tidak dijelaskan bagaimana jika dalam periode tersebut mediasi belum selesai dan para pihak ingin melanjutkannya, karena pada dasarnya pihak-pihak memiliki kebebasan untuk menentukan suatu mediasi diakhiri. Apabila tercapainya kesepakatan maka para pihak haruslah mendaftarkan dan menandatangani kesepakatan tersebut di Pengadilan Negeri dalam kurun waktu semaksimal mungkin 30 hari, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (7) UU Arbitrase, yang memiliki sifat mengikat dan final. Namun, keberlakuan sifat final dan mengikat tersebut bergantung pada itikad baik para pihak. Jika suatu saat salah satu pihak menolak melaksanakan isi kesepakatan, meskipun telah didaftarkan di Pengadilan Negeri, kesepakatan tersebut tetap tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Proses penyelesaian sengketa melalui mediasi, sebagaimana diuraikan sebelumnya dalam UU No. 30 Tahun 1999, secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut. “Pertama, penyelesaian dimulai dengan proses negosiasi. Kedua, mediator yang ditunjuk dapat berasal dari siapa pun, selama disetujui oleh semua pihak yang terlibat. Ketiga, mediator membantu para pihak untuk mencapai penyelesaian sengketa. Keempat, hasil akhir dari proses mediasi tersebut adalah sebuah kesepakatan yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Dan kelima, pelaksanaan kesepakatan

didasarkan pada itikad baik.”

Model mediasi, selain mengikuti UU No 30 Tahun 1999, juga dapat merujuk pada Keputusan Kepala BPN No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan. Berdasarkan keputusan ini, pelaksanaan mediasi dilakukan oleh pejabat atau pegawai yang ditunjuk melalui surat tugas atau perintah dari Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kanwil BPN, atau Kepala BPN. Dengan kata lain, mediator yang menangani kasus tidak ditentukan oleh kesepakatan para pihak, melainkan berdasarkan surat tugas. Jenis mediator yang ditunjuk termasuk dalam kategori *Authoritative Mediator*, yang berarti bahwa mediator tersebut memiliki kemampuan untuk mempengaruhi hasil akhir dari proses mediasi, sementara pihak yang terlibat harus memiliki kepentingan langsung terhadap masalah yang sedang dimediasi. Mediasi yang dilaksanakan berdasarkan keputusan BPN dan Petunjuk Teknis mengenai mekanisme dan pelaksanaan mediasi melibatkan beberapa tahapan. Pertama, persiapan untuk menyatukan kedua belah pihak. Kedua, mengirimkan undangan kepada para pihak dan instansi terkait (jika perlu hadir) untuk pertemuan penyelesaian sengketa. Ketiga, melibatkan kegiatan mediasi dan klarifikasi dari kedua belah pihak. Keempat, menyelaraskan pemahaman dan menetapkan agenda pertemuan. Kelima, mengidentifikasi kepentingan. Keenam, merumuskan opsi-opsi dari para pihak secara umum. Ketujuh, menentukan opsi yang akan diambil. Kedelapan, melakukan negosiasi akhir. Kesembilan, formalisasi kesepakatan penyelesaian sengketa. Model mediasi, selain merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, Keputusan BPN Nomor 34 Tahun 2007, dan Petunjuk Teknis Nomor: 05/JUKNIS/D.V/2007, juga dapat mengacu pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Peraturan ini merupakan perbaikan dari Perma No 1 Tahun 2008, dengan perbedaan termasuk peningkatan waktu mediasi menjadi 30 hari sejak penetapan perintah mediasi. Para pihak diwajibkan hadir langsung dalam pertemuan mediasi, kecuali ada alasan yang sah. Aturan mengenai itikad baik dan konsekuensi hukum bagi pihak yang tidak beritikad baik juga mengalami perubahan, seperti ketidakhadiran setelah dipanggil secara patut 2 kali berturut-turut tanpa alasan yang sah atau tidak menandatangani konsep kesepakatan perdamaian tanpa alasan yang sah.

Perma No. 1 Tahun 2016 mengintegrasikan “mediasi sebagai bagian integral dari proses litigasi di pengadilan. Hakim dan pihak yang terlibat diwajibkan mengikuti prosedur penyelesaian sengketa melalui mediasi sebelum masuk tahap pengadilan. Karakteristik Perma ini meliputi: mediasi wajib kecuali untuk sengketa di pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, atau keberatan atas putusan komisi persaingan usaha; mediasi bersifat tertutup kecuali atas keinginan pihak; dapat dilakukan di ruang mediasi pengadilan atau di luar pengadilan sesuai kesepakatan, dengan mediator non-hakim atau pegawai pengadilan; batas waktu mediasi 30 hari; keharusan itikad baik dari semua pihak; kesepakatan diresmikan dalam akta perdamaian oleh hakim pemeriksa perkara, dengan kekuatan hukum setara keputusan *inkracht*. Mekanisme mediasi melibatkan tahap pra-mediasi, proses mediasi, dan berakhirnya mediasi.”

4. Simpulan

Pengaturan penyelesaian sengketa akibat perjanjian *nominee* melalui kesepakatan perdamaian diatur pada Undang-Undang No 30 Tahun 1999, Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 beserta Petunjuk Teknis No 05/Juknis/D.V/2007 memberikan pedoman yang jelas dan tegas dalam penanganan dan penyelesaian permasalahan pertanahan di Indonesia. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Tata Cara Mediasi di Pengadilan juga menjadi landasan hukum penting bagi penyelesaian peradilan di Indonesia, memberikan pedoman yang jelas dan tegas dalam menangani berbagai permasalahan terkait mediasi.

Tahapan penyelesaian sengketa dalam proses mediasi, yaitu persiapan, undangan, dan kegiatan mediasi. Dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016. Tahapan spesifik proses mediasi, meliputi tahap pra-mediasi, tahap proses mediasi, dan tahap akhir mediasi. Studi kasus ini berfungsi untuk menggambarkan penerapan praktis model mediasi yang diuraikan dalam teks dan tantangan-tantangan yang ada dalam menyelesaikan perselisihan tersebut.

Daftar Pustaka

- Arya Utama I Made, 2007, Hukum Lingkungan : Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan, Cetakan I, Pustaka Sutra, Bandung.
- Nasution, Bahder Johan, 2008, Metode Penelitian Ilmu Hukum, Mandar Maju, Bandung.
- Siahaan, Marihat Pahala, 2003, Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan, Fajar Interpratama Offset, Jakarta.
- Sumardjono, S.W, Maria, 2008, Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Usman, Rachmadi, 2003, Pilihan Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan, Bandung, Citra Aditya, Bakti, Bandung.