

PERJANJIAN *NOMINEE* DALAM PEMANFAATAN KAWASAN PESISIR PANTAI DI KABUPATEN KEPULAUAN MENTAWAI

NOMINEE AGREEMENT REGARDING USE OF THE COASTAL AREA IN THE MENTAWAI ISLANDS

Ulya Atsani, Roni Efendi, Hidayati Fitri, Nurhikma, Heby Rahmatul Utamy

Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Mahmud Yunus Batusangkar

E-mail: ulyaatsani@uinmybatusangkar.ac.id; roniefendi@uinmybatusangkar.ac.id;

hidayatifitri@iainbatusangkar.ac.id; nurhikma@iainbatusangkar.ac.id hebyby.ru@uinmybatusangkar.ac.id

ABSTRACT

Because of the multiple services that land serves, including maintaining a community's identity and an expanding economic function. Land is an integral aspect of human life and existence. While land is the property of the state and is used in line with Article 33 Paragraph (1) of the Constitution of the Republic of Indonesia, it can be owned by private people or even communal property in the private sector. However, in the Mentawai Islands Regency, land managed by foreigners is given ownership status and is used through a nominee agreement process in both written and unwritten form. On the Mentawai Coast, nominee agreements are a type of land ownership and use through foreign investment, intermarriage and/or interfaith marriages, as well as through labor agreements, there is legal smuggling.

Keywords: *Nominee agreement, Mentawai, coastal area*

ABSTRAK

Tanah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam hidup dan kehidupan manusia karena tanah memiliki banyak fungsi. Selain sebagai identitas atas komunitas tertentu, tanah juga memiliki fungsi ekonomi yang semakin hari semakin meningkat. Secara privat status kepemilikan tanah dapat dimiliki oleh orang perseorangan atau bahkan dimiliki secara komunal. Sementara itu, secara publik tanah merupakan milik negara beserta pemanfaatannya, seperti yang dikehendaki oleh Pasal 33 Ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia. Namun, di Kabupaten Kepulauan Mentawai terdapat status kepemilikan tanah yang dikuasai oleh Warga Negara Asing (WNA) berikut dengan pemanfaatannya. Kepemilikan tersebut dilakukan dengan mekanisme perjanjian *nominee* dalam bentuk tertulis serta tidak tertulis. Kepemilikan dan pemanfaatan tanah melalui perjanjian *nominee* di pesisir pantai Mentawai adalah wujud penyelundupan hukum melalui penanaman modal asing, perkawinan campuran dan/atau perkawinan beda agama, serta melalui perjanjian kerja.

Kata Kunci: perjanjian *Nominee*, Mentawai, kawasan pesisir pantai

PENDAHULUAN

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) telah sangat jelas menyebutkan tujuan dari pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial” (*Putusan MK No 35/PUU-X/2012*, n.d.).

Sebagai landasan jaminan atas kepastian hukum (Efendi, 2019) UUD 1945 merupakan *grundnorm* pada sistem ketatanegaraan dan perekonomian nasional. Pasal 33 Ayat (1) mengatur “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Pemaknaan kandungan Pasal 33 begitu mendasar, yaitu sistem ekonomi tidak diarahkan pada

kompetisi serta dijauhkan dari kepentingan pribadi. Alinea IV Pembukaan UUD 1945 tersebut selanjutnya menjadi dasar perumusan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 yang memberikan mandat kepada negara agar pemanfaatan bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebesar-besarnya digunakan untuk menciptakan kemakmuran rakyat Indonesia. Oleh karena itu, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tanah, air, dan semua sumber daya alam di Indonesia seharusnya merujuk pada tujuan yang hendak dicapai negara melalui Pasal 33 UUD 1945 dan memberikan perintah yang sangat tegas kepada negara melalui pemerintah harus berperan aktif dalam peningkatan perekonomian dan kesejahteraan bangsa.

Perekonomian dijalankan bukan sekadar oleh orang perseorangan atau subjek hukum lainnya, tetapi negara juga harus hadir dalam pengelolaan sumber daya alam yang berkaitan dengan produksi serta kebutuhan umum. Sejarah menjelaskan terjadinya ketimpangan dan perlakuan diskriminatif dalam proses pembangunan. Prinsip gotong royong dan kebebasan pembangunan tidak terealisasi. Karena itu, dalam setiap pertumbuhan ekonomi masyarakat perlu untuk diikutsertakan.

Di Kabupaten Kepulauan Mentawai, sejumlah investor asing telah mulai menginisiasi dan melaksanakan investasi di wilayah Kabupaten Kepulauan Mentawai, khususnya di Pulau Sipora. Sebagai konsekuensinya, lahan-lahan masyarakat terdampak akibat pergerakan investasi ekonomi. Menariknya, di antara lahan-lahan yang menjadi lokasi potensial untuk berinvestasi ternyata selain tanah Pemerintah Daerah, tanah masyarakat adat juga menjadi sasaran para investor (Atsani et al., 2021)

Situasi di mana keberadaan tanah-tanah adat beririsan dengan kepentingan penanaman modal memang merupakan isu yang penting untuk dikaji. Selama ini, gencarnya investasi sesungguhnya merupakan kebijakan nasional peningkatan penanaman modal. Pemerintah dengan serius mereduksi hambatan-hambatan investasi termasuk di antaranya dengan cara menyederhanakan prosedur perizinan usaha dan debirokratisasi (Hairi, 2017).

Kebijakan tersebut ternyata berimbas pada legitimasi praktik-praktik investasi yang tidak sesuai dengan ketentuan normatif yang berlaku di Indonesia. Data yang diperoleh melalui observasi awal melalui Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah menjelaskan adanya praktik-praktik investasi yang inkonstitusional melalui Perjanjian *Nominee* di Kabupaten Kepulauan Mentawai. (Donni Rachvi Hendra, S.H., M.Kn. 2021).

Perjanjian *nominee* atau *trustee* adalah perjanjian yang menggunakan kuasa, yaitu perjanjian yang menggunakan nama warga negara Indonesia dan pihak warga negara Indonesia menyerahkan surat kuasa kepada warga negara asing untuk bebas melakukan perbuatan hukum terhadap tanah yang dimilikinya. Perjanjian *Nominee* sering juga disebut dengan istilah perwakilan atau pinjam nama berdasarkan surat pernyataan atau surat kuasa yang dibuat kedua belah pihak. Orang asing meminjam nama warga negara Indonesia untuk dicantumkan namanya sebagai pemilik tanah pada sertifikatnya, tetapi kemudian warga negara Indonesia berdasarkan akta pernyataan yang dibuatnya mengingkari bahwa pemilik sebenarnya adalah warga negara asing selaku pihak yang mengeluarkan uang untuk pembelian tanah tersebut dan penguasaannya dilakukan atau diwakilkan kepada warga negara asing tersebut (I W W S, n.d.)

Perjanjian *nominee* adalah bentuk usaha untuk membuka peluang WNA memiliki hak milik atas tanah secara melawan hukum dan bertentangan dengan Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA), yaitu upaya melalui proses jual beli atas nama warga negara Indonesia, sehingga secara formil terkesan legal.

Di samping itu, dengan dituangkan dalam kontrak antara WNI dan WNA melalui cara pelimpahan kuasa yang memberikan hak serta berlaku selamanya dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa (warga negara asing) untuk bertindak segala perbuatan dan peristiwa hukum berkaitan dengan hak milik atas perjanjian pokok yang diikuti dengan kontrak lainnya berkaitan atas penguasaan hak milik tanah oleh WNA melalui akta notaris adalah penyelundupan hukum.

Penyelundupan hukum pada sektor agraria melalui perjanjian *nominee* terkait dengan kepemilikan tanah ini yang sedang marak di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari peran Pemerintah Daerah dan Peran Notaris/ Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Karena dalam realitasnya mayoritas WNA dan WNI memakai jasa Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk mengesahkan perjanjian *nominee* dan membentuk akta-akta yang diinginkan oleh para pihak. Akta-akta yang telah dibuat oleh Notaris/PPAT disesuaikan dengan kepada kesepakatan bersama atas analisis-analisis yang dideskripsikan oleh Notaris/ PPAT untuk menguatkan dan mengikat para pihak.

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan menjelaskan di Kabupaten Kepulauan Mentawai terdapat tujuh resort besar yang dikelola oleh WNA (Australia, Spanyol, dan Italia) dengan status pengelolaan melalui penyelundupan hukum dengan menggunakan perjanjian *nominee*. Kemudian, pada bulan Februari 2021 Pulau Pananggalat telah dijual (Staf Ahli Bidang SDA dan LH Menkopolkam, dalam <https://www.harianhaluan.com>). Selanjutnya, berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Mentawai juga menjelaskan tercatat resor besar yang berada di Mentawai dikelola oleh warga negara asing yang tersebar di beberapa daerah, seperti Kecamatan Siberut Barat Daya, Kecamatan Pagai Utara, dan Kecamatan Sipora Utara, dan yang paling banyak berada di Kecamatan Sipora Utara. Misalnya, Pulau Aweri dan ada tiga resort yang manajemennya dikelola asing, seperti Pulau Aloita yang terletak di Pulau Simakakang, Kecamatan Sipora Utara (Dispapora Kabupaten Kepulauan Mentawai dalam <https://kumparan.com/>).

Praktik pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai sejatinya secara nyata bertentangan dengan hukum positif, yakni UUPA karena kawasan yang dikelola oleh investor asing dilakukan dengan cara penyelundupan hukum yang jelas kontradiktif dengan asas sahnya perjanjian dan juga bertentangan dengan agraria. Hal ini jika

dibiarkan begitu saja, akan berdampak terhadap masyarakat lokal yang akan kehilangan jati diri sebagai masyarakat adat karena keberadaannya tidak dapat dilepaskan dari tanah dengan sega corak magis *religious*-nya.

Berdasarkan uraian di atas, hal ini tentu menjadi keresahan bagi akademisi, khususnya di kalangan komunitas ilmu hukum. Praktik penyelundupan hukum melalui perjanjian *nominee* yang dilakukan oleh WNA atas kepemilikan pulau atau resort di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah sesuatu yang tidak dapat dibenarkan dalam praktik penegakan hukum perdata karena menjadi perbuatan melawan hukum. Karena itu, perlu ada analisis praktik hukum investasi dan penanaman modal serta pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Tulisan ini berdasarkan penelitian hukum empiris (*socio-legal research*) dengan tipologi kualitatif, yaitu dengan secara langsung mengamati ketimpangan dalam praktik *hukum* perjanjian atas perjanjian *nominee* sebagai suatu bentuk penyelundupan *hukum* oleh investor asing di Kabupaten Kepulauan Mentawai melalui perjanjian *nominee*.

PENYELUNDUPAN HUKUM ATAS KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH

Perjanjian dalam Hukum Indonesia, yaitu *Burgerlijk Wetboek (BW)* disebut *overeenkomst* yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, berarti ‘perjanjian’ (Roni Efendi, 2020). Salah satu sebab mengapa perjanjian oleh banyak orang tidak selalu dapat mempersamakan dengan kontrak adalah karena dalam pengertian perjanjian yang diberikan oleh Pasal 1313 KUH Perdata tidak memuat kata “perjanjian dibuat secara tertulis.” Pengertian perjanjian dalam pasal 1313 KUH Perdata tersebut, hanya menyebutkan sebagai suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih (H.R. Daeng Naja, 2006).

Ketentuan Pasal 1313 KUH Perdata menjelaskan bahwa persetujuan merupakan perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap subjek hukum

lainnya. Persetujuan merupakan pertemuan antara kehendak yang dinyatakan oleh para pihak atau ketetapan maksud mengenai sesuatu yang akan dilakukan. Ketetapan maksud tersebut dapat berupa kewajiban yang dibebankan pada salah satu pihak atau disebut perjanjian sepihak, tetapi dapat pula dibebankan hak dan kewajiban secara timbal balik kepada para pihak yang dikenal dengan perjanjian timbal balik (Herlien Budiono, 2010).

Definisi tersebut mengandung beberapa kelemahan, yaitu hanya menyangkut sepihak saja, kata perbuatan yang mencakup juga tanpa konsensus. Pengertian perjanjian terlalu luas dan tanpa menyebut tujuan sehingga berdasarkan alasan-alasan tersebut ia merumuskan bahwa perjanjian adalah suatu persetujuan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikat diri untuk melaksanakan sesuatu hal dalam lapangan harta kekayaan (Abdul Kadir Muhammad, 1982). Ketentuan hukum perjanjian diatur dalam Buku III KUHPerdota yang berjudul Perikatan.

Dalam melakukan pengelolaan tanah di wilayah Indonesia melalui mekanisme perjanjian atau hak milik sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dilarang untuk dimiliki oleh WNA. Namun, dalam praktik yang terjadi di Kabupaten Kepulauan Mentawai, ditemukan WNA yang melakukan perbuatan hukum untuk dapat menguasai hak milik atas pulau tanpa memperhatikan ketentuan UUPA. Perbuatan hukum ini dikenal dalam bentuk perjanjian *nominee*.

Dalam *Black's Law Dictionary*, 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.*” Perjanjian *Nominee* merupakan salah satu dari jenis perjanjian *innominaat*, yaitu perjanjian yang tidak dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdota) namun timbul, tumbuh, dan berkembang di masyarakat. Berdasarkan KUHPerdota, Perjanjian *Nominee* harus tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum

perjanjian dalam Buku III KUHPerdota tentang perikatan (Saputri, 2015).

Istilah *nominee* tersebut sering disamakan dengan istilah perwakilan atau pinjam nama. Berdasarkan surat pernyataan atau surat kuasa yang dibuat oleh para pihak, orang asing meminjam nama warga negara Indonesia untuk dicantumkan tetap kemudian warga negara Indonesia berdasarkan akta pernyataan yang dibuatnya mengingkari bahwa pemilik sebenarnya adalah warga negara asing selaku pihak yang mengeluarkan uang untuk pembelian tanah tersebut dan penguasaannya dilakukan atau diwakilkan kepada warga negara asing tersebut.

Inilah yang terjadi di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Para investor asing yang memiliki *resor* dalam tabel di atas (melalui mekanisme PMA) telah melakukan perbuatan hukum dengan cara perjanjian *nominee* dalam bentuk pinjam nama warga lokal. Berikut data yang diperoleh peneliti dengan mewawancarai beberapa pihak di antaranya adalah Kepala Bagian Hukum Kantor Bupati Kabupaten Kepulauan Mentawai pada 18 Mei 2022. Beliau membenarkan adanya wacana kepemilikan asing atas pulau di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Namun, dari hasil investigasi semua dokumen perizinan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan pulau juga masih atas nama penduduk lokal sebagaimana data *resor* (Kepala Bagian Hukum Kantor Bupati Kabupaten Mentawai, 2022)

Bentuk Perjanjian *Nominee* yang telah dilakukan oleh investor asing di Kepulauan Mentawai terjadi dalam bentuk sebagai berikut.

1. Perjanjian *Nominee* Tidak Tertulis

Perjanjian *Nominee* dalam bentuk tidak tertulis terjadi dalam bentuk perjanjian di bawah tangan, perjanjian dengan menggunakan orang kepercayaan, dan perjanjian melalui lembaga pernikahan. Informan pertama atas nama Ade menjelaskan telah dipercaya pinjam nama oleh investor asing untuk melakukan pemilikan pulau. Kompensasi yang diterima adalah nama yang dipinjam disewa senilai Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) selama satu tahun dan penanaman modal asing rata-rata minimal waktunya

selama 32 tahun. Maka, dapat dikalkulasikan pendapatan yang diterima *nominee* dari *beneficial owner* Rp. 320.000.000,- (tiga ratus dua puluh juta rupiah). Perjanjian yang dilakukan oleh WNA dan WNI tidak dilakukan di hadapan notaris. Perjanjian ini merupakan perjanjian di bawah tangan serta tidak autentik (AE, 2022).

Selanjutnya, peneliti mewawancarai informan seorang penduduk lokal yang juga berprofesi sebagai *nominee*. Dia menerangkan hal yang sama dengan informan sebelumnya. Selain kompensasi atas nama yang dipinjam, *nominee* juga menerima manfaat untuk bekerja di resor tersebut begitu juga dengan keluarga *nominee*. *Nominee* berkewajiban mengurus seluruh administrasi di setiap instansi hingga pembayaran pajak setiap tahunnya hingga perjanjian berakhir (AS, 2022).

Berdasarkan data yang diperoleh di atas, dapat ditarik benang merah bahwa bentuk Perjanjian *Nominee* dalam pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah dalam bentuk pinjam nama. *Beneficial owner* mempercayakan dan meminjam nama penduduk lokal untuk melakukan pengelolaan (menguasai) kawasan pesisir pantai di Mentawai.

2. Perjanjian *Nominee* Tertulis

Perjanjian dalam bentuk tertulis terjadi melalui Notaris, melalui Penanaman Modal Asing, dan melalui Perjanjian Kerja. Hasil wawancara peneliti dengan responden di lapangan memperlihatkan bentuk-bentuk perjanjian tersebut.

Bentuk Perjanjian *Nominee* dalam Pengelolaan Kawasan Pesisir Pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai juga dijelaskan oleh responden seorang Warga Negara Italia yang berprofesi sebagai pemuka agama. Pada tahun 1975 yang bersangkutan masuk di daerah Sikakap, kemudian pindah ke Sikabalu, Pulau Siberut dengan motif penyebaran kepercayaan. Tujuh belas tahun kemudian pindah ke Tua Pejat dan untuk

pertama kali mendirikan resor di kawasan Aloita dan investor membantu investor asing lainnya dalam melakukan investasi. Untuk memiliki pulau di kawasan Aloita, responden menggunakan pendekatan dengan *nominee* penduduk lokal Mentawai. Pendapatan yang diperoleh dari responden melalui sewa resor digunakan untuk penyebaran agama Katolik di Kabupaten Kepulauan Mentawai (PP, 2022).

Selanjutnya, wawancara kepada responden berkewarganegaraan Amerika dan istrinya berkewarganegaraan Jepang tinggal di kawasan Pulau Aloita selama dua belas tahun melalui penanaman modal asing dengan pendekatan *nominee*. Sebagai *beneficial owner*, responden mempercayakan kepada penduduk lokal sebagai *nominee*. Responden juga telah membeli tanah seluas dua hektar di kawasan Aloita yang saat ini dimanfaatkan untuk lahan perkebunan sayur, buah-buahan, dan lahan peternakan. Semua proses perizinan dilaksanakan oleh Rahmat sebagai *nominee*. Begitupun penduduk lokal yang namanya digunakan juga memperoleh kompensasi berdasarkan perjanjian antara *beneficial owner* dan *nominee* (TR, 2022).

Sekalipun syarat sahnya perjanjian dalam ketentuan Pasal 1320 Buku III KUHPdata (Roni Efendi, 2020) terpenuhi dalam perjanjian *nominee*, tetapi setelah dilakukan interpretasi Perjanjian *Nominee* bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak dalam arti materiil bahwa para pihak bebas mengadakan kontrak mengenai hal yang diinginkan sepanjang *causa*-nya halal. Kausa halal inilah yang tidak terpenuhi dalam praktik Perjanjian *Nominee* pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Adanya syarat keempat, yakni suatu sebab yang halal atau suatu sebab yang tidak terlarang (*eene geoorloofde oorzaak*) berfungsi sebagai syarat objektif, yaitu persoalan hukum yang diperjanjikan. Karena itu, keempat syarat ini sangat berkaitan satu dengan yang lainnya dan tidak bisa diterapkan secara terpisah untuk keabsahan hukum

kontrak. Dalam hukum kontrak, dikenal asas kebebasan berkontrak. Keberadaan asas ini sangat penting untuk diperhatikan apabila para pihak ingin membuat kontrak. Asas kebebasan berkontrak merupakan perwujudan dari kehendak bebas dan pancaran dari hak-hak manusia. Bahkan, menurut teori *laissez fair*, kebebasan berkontrak dianggap sebagai *the invisible hand* (Ma'ruf, 2019). Oleh sebab itu, *Perjanjian Nominee* dalam bentuk pinjam nama dalam pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai cacat secara asas hukum dan tidak memenuhi ketentuan 1320 BW tentu berdampak tidak sahnya perjanjian.

Sebagaimana penelusuran hasil wawancara di lapangan, *Perjanjian Nominee* ini pada dasarnya memberikan keuntungan kepada WNA karena dari perjanjian tersebut WNA menguasai wilayah tersebut. Sementara itu, WNI (*nominee*) hanya mendapatkan kompensasi dalam bentuk uang maupun kesempatan untuk bekerja di resor tersebut, baik *nominee* maupun keluarganya. Hal inilah yang banyak menjadi alasan masih berjalannya praktik *Perjanjian Nominee* tersebut. Selain memang mengakibatkan terjadinya penguasaan wilayah oleh WNA, pada sisi lain, *nominee* mendapatkan keuntungan yang mungkin tidak bisa diperoleh WNI ketika wilayah tersebut diolah atau dijadikan kawasan wisata, mengingat sumber daya manusia yang masih perlu ditingkatkan dan keterbatasan modal.

Bagi pihak Pemerintah Daerah, kabupaten kepulauan mentawai merupakan salah satu wilayah yang memiliki destinasi wisata berupa ombak terbaik di dunia untuk berolah raga surfing. Kebijakan yang dilakukan oleh pemda tertuang dalam Peraturan Daerah yang menyatakan bahwa wisatawan asing yang ingin surfing harus membayar pajak surfing sebesar Rp. 1.000.000 (Satu Juta Rupiah) selama 15 hari dan dapat diperpanjang. Wisatawan akan diberikan gelang yang digunakan sebagai bukti untuk masuk ke kawasan spot surfing. Hal ini merupakan

kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kepulauan Mentawai.

Bentuk Perjanjian *nominee* di atas adalah wujud nyata dari penyelundupan hukum hak milik atas tanah. Terkait dengan Hak Milik atas Tanah sebagai hak tertinggi diatur secara tegas dalam Pasal 20 Ayat (1) UUPA menyebutkan "hak milik adalah hak turun-temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA. Hak Milik dalam kepemilikannya memberikan hak turun-temurun terkuat dan terpenuhi merupakan hak yang tidak mempunyai batas waktu dalam kepemilikannya. Selain itu, Hak Milik yang memberikan hak absolut dalam pengertian dapat dipertahankan terhadap siapapun atas hak kepemilikan dan merupakan hak atas kebendaan tertinggi serta merupakan sentral dari hukum benda, sehingga hal ini menjadi incaran banyak orang untuk memilikinya (Kolopaking, 2013). Artinya, dengan kepemilikan Hak Milik ini akan membebaskan bagi pemiliknya untuk mengurus perpanjangan hak sebagaimana yang dimiliki oleh hak-hak atas tanah lainnya keterbatasan waktu memiliki hak atas tanah. Hal ini menimbulkan rasa aman bagi pemilik hak atas dengan status kepemilikan.

Penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak milik (HM) atas tanah oleh WNA dan badan hukum terjadi karena adanya undang-undang yang melarang pemberian hak kepemilikan atas tanah tertentu kepada WNA. Pemberian hak atas tanah yang tertinggi yaitu Hak Milik hanya diberikan kepada warga Negara Indonesia (WNI) dan badan-badan hukum tertentu yang hanya bergerak dalam bidang keagamaan, sosial, BUMN, Perbankan. Sementara itu, pada WNA diberikan Hak Pakai dan Hak Sewa. Perbedaan perlakuan ini disebabkan sumber *hukum* tanah Indonesia berasal dari hukum adat, sehingga perlindungan kepada WNI lebih tinggi, contohnya tanah ulayat (Kolopaking, 2013).

Oleh karena itu, perlunya pengaturan hukum yang dapat memberikan suatu

kepastian hukum dalam kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan badan hukum komersial agar perbedaan perlakuan ini tidak menjadikan timbulnya penyelundupan hukum. Karena itu, perlunya memperhatikan pembangunan hukum pertanahan nasional yang menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik), mengubah agar menjadi lebih baik dan modern serta mengadakan sesuatu yang belum ada atau meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Kepemilikan Hak Milik atas tanah yang dilakukan secara melawan hukum ini tentu saja akan menimbulkan masalah di kemudian hari jika pemegang Hak Milik melakukan suatu perlawanan dalam kepemilikannya dengan membuktikan bahwa secara yuridis dialah pemegang hak tersebut. Jika menjadi masalah hukum di kemudian hari, seharusnya WNA yang melakukan penyelundupan hukum dalam kepemilikan Hak Milik atas tanah tersebut dapat batal demi hukum sehingga pemilik hak dapat menjadi milik WNI yang namanya tertera di sertifikat sebagaimana ketentuan di dalam kepemilikan Hak Milik atas tanah yang hanya dapat dimiliki oleh WNI.

Jika dianalisis secara seksama, isi perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian lain yang terkait dengan penguasaan tanah oleh responden yang merupakan WNA tersebut menunjukkan bahwa secara tidak langsung melalui perjanjian notaris, telah terjadi penyelundupan hukum meskipun para pihak sepakat terhadap isi perjanjian tersebut. Suatu perjanjian dikatakan sah jika tidak bertentangan dengan undang-undang khususnya dalam hal ini adalah UUPA dan Peraturan Pelaksananya. Untuk membuktikan bahwa terjadi penyelundupan hukum, harus dicermati isi dari perjanjian pokoknya yang secara jelas bersembunyi di dalam perjanjian itu sendiri yang memberikan kesan terjadinya penyelundupan hukum. Dapat dilihat bahwa pihak-pihak yang berkepentingan di sini saling merasa diuntungkan dengan perjanjian

tersebut yang tidak mempermasalahkan kebenaran materilnya, sehingga kesannya bahwa para pihak lebih mempertimbangkan sisi praktis yang lebih penting dibandingkan pertimbangan yuridisnya.

Hal ini menandakan bahwa amanat Pasal 9, Pasal 21 UUPA pada praktiknya terjadi penyimpangan. Perjanjian dengan penggunaan cara-cara yang bertentangan dengan Undang-undang sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dengan menggunakan pihak WNI sebagai *Trustee* atau *Nominee* merupakan penyelundupan hukum, sehingga ketentuan Pasal 26 Ayat (2) merupakan payung *hukum* dalam menegakkan kepastian hukum dalam kepemilikan hak atas tanah responden.

Oleh karena itu, atas penyelundupan hukum tersebut di atas menjadi batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Dengan kata lain, peristiwa hukum ini dianggap tidak pernah ada. Penyelundupan hukum yang biasa dilakukan dalam kepemilikan Hak Milik atas tanah yang dimiliki oleh WNA umumnya diperoleh dengan cara terselubung, yakni dengan memakai nama WNI, baik melalui perkawinan atau Perjanjian *Nominee*.

Pada peristiwa ini jelas bahwa yang dilakukan oleh WNA bersama-sama dengan WNI telah melakukan suatu perbuatan melawan hukum yang melanggar asas kepemilikan Hak Milik yang peruntutannya murni bagi WNI sebagaimana Pasal 21 ayat (1) UUPA. Meskipun secara yuridis adalah betul-betul kepemilikan atas nama WNI sebagaimana ditentukan UU, jika tujuan peruntutannya nantinya adalah untuk kepentingan WNA dalam berinvestasi di Indonesia, maka hal ini disebut penyelundupan hukum atas hak tersebut (Kolopaking, 2013).

BENTUK-BENTUK PENYELUNDUPAN HUKUM DALAM PENGELOLAAN KAWASAN PESISIR PANTAI

Adapun bentuk-bentuk penyelundupan hukum dalam pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah Penanaman Modal Asing (PMA), perkawinan, dan perjanjian kerja. Hal itu dijelaskan satu per satu sebagai berikut.

1. Penanaman Modal Asing (PMA)

Investor asing pada saat masuk ke Kabupaten Kepulauan Mentawai dari awal memang akan melakukan penanaman modal. Namun, mekanisme ini adalah salah satu cara yang dilakukan untuk dapat memiliki wilayah tersebut. Salah satu faktor penyebabnya adalah rezim atau politik hukum UU Penanaman Modal. Salah seorang responden, Bapak Agus staf pada Dinas Pemuda dan Pariwisata Kabupaten Kepulauan Mentawai (3 Juli 2022), menjelaskan bahwa UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bahwa persoalan mendasar dari UU PMA sangat lama sekali. Jangka waktu PMA yang terlalu lama dapat mendegradasi hak-hak masyarakat.

Beberapa nama investor asing yang melakukan penguasaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai di Katiet Pulau Bintang, pelaku melakukan penguasaan kawasan pesisir pantai dengan perjanjian sewa. Perjanjian ini memiliki waktu yang sangat lama, yakni 30 tahun dan dapat diperpanjang menjadi 20 tahun serta diperbaharui kembali menjadi 30 tahun. Dengan demikian, total jangka waktu yang dimiliki oleh investor asing adalah selama 80 tahun. Jangka waktu 80 tahun bukanlah waktu yang singkat ditambah lagi dengan keterbatasan ilmu serta pengetahuan masyarakat lokal tentu akan berdampak terhadap hilangnya hak atas tanah bagi masyarakat.

Selanjutnya, investor asing yang telah melakukan penyelundupan hukum dengan mekanisme penanaman modal asing adalah seorang tokoh agama (wawancara 17 Mei 2022). Selama 47 tahun melakukan penanaman modal telah memiliki pulau pribadi yang menjadi privat area. Hasil dari penyewaan pulau sebesar

Rp. 32.000.000.000.- (tiga puluh dua miliar)/ tahun dan uang tersebut digunakan untuk membantu masyarakat lokal yang memiliki ekonomi lemah sepanjang masyarakat tersebut mau memeluk agama yang dianutnya.

Wawancara juga dilakukan terhadap investor asing yang telah menempati pulau selama dua belas tahun. Dia melakukannya dengan cara penanaman modal asing. Pelaku menggunakan nama lokal untuk melakukan pengurusan seluruh dokumen perizinan PMA. Pelaku juga telah membeli lahan seluas 2 Ha yang digunakan untuk lahan pertanian dan peternakan di Kepulauan Aloita.

Kemudian, WNA yang melakukan PMA di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah Paklogan yang berkewarganegaraan Australia telah memiliki pulau di Makaronis Resor di Kepulauan Sikakap. Di awal kepemilikan Paklogan juga menempuh jalur PMA dan pada akhirnya memiliki pulau melalui penyelundupan hukum di kawasan pesisir pantai Kabupaten Kepulauan Mentawai.

2. Perkawinan

Bentuk lain penyelundupan hukum yang dilakukan oleh investor asing dalam pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah dengan mekanisme perkawinan campuran dan/atau perkawinan beda agama (Efendi, 2020). Salah satu responden a,n AS (4 Juli 2022) menjelaskan bahwa investor asing melakukan perkawinan dengan penduduk lokal, baik dengan mekanisme perkawinan campuran dan/atau perkawinan beda agama. Mekanisme ini merupakan cara yang paling gampang dan sering dilakukan. Dengan menikahi penduduk lokal, investor asing akan lebih mudah dalam melakukan pengurusan atas hal-hal yang berkaitan dengan penguasaan wilayah pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai. Setelah terjadinya peristiwa hukum perkawinan, pengurusan dokumen perizinan penguasaan pesisir pantai dilakukan dengan menggunakan nama pasangan yang berkewarganegaraan Indonesia. Karena itu, pengurusan dokumen dapat dilakukan dengan mudah karena dokumen-dokumen sudah atas nama warga negara Indonesia. Padahal, di balik

itu semua terdapat kekuatan atau peran utamanya dalam investor asing.

3. Perjanjian Kerja

Perjanjian kerja juga sebagai salah satu cara bentuk penyelundupan hukum yang dilakukan oleh investor dalam kegiatan penguasaan tanah di kawasan Kepulauan Mentawai. Perjanjian kerja dimaksudkan agar penduduk lokal membantu untuk meminjamkan nama kepada investor dalam hal kepengurusan perizinan. Melalui perjanjian kerja, penduduk lokal dapat bekerja di resor atau kawasan wisata yang dikelola oleh pihak asing. Penduduk lokal namanya dipakai dengan sistem kontrak senilai kurang lebih Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) setiap tahunnya. Artinya, ada dua kompensasi yang akan diperoleh oleh penduduk lokal apabila bersedia membantu investor. Pertama, atas dasar pinjam nama penduduk lokal akan mendapatkan penghasilan. Kedua, akan dipekerjakan di unit usaha investasi oleh investor asing tersebut.

Perjanjian kerja juga dianalisis bertentangan dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Karena penduduk lokal yang bekerja tidak didasarkan pada ketentuan yang berlaku dalam sistem perburuhan di Indonesia. Di antaranya terkait dengan jam kerja yang seharusnya waktu kerja itu tujuh jam dalam satu hari dan empat puluh jam dalam satu minggu. Sementara yang terjadi adalah waktu kerja yang dijalani oleh penduduk lokal pada investor tidak ada batasan jam sebagaimana ketentuan dimaksud (Wawancara AS dan AE, 2022).

Berdasarkan data di atas, sekalipun investor asing memiliki sisi positif dalam melakukan penanaman modal di kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai, tidak sedikit ketentuan yang dilanggar sebagaimana dijelaskan di atas. Hal ini tentu tidak sejalan dengan tujuan berdirinya bangsa Indonesia sebagaimana tertuang secara nyata dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945. Di samping itu, berdasarkan teori perjanjian di atas, para investor asing melanggar Pasal 1320 KUHPerdara, yakni tidak terpenuhinya kausa yang halal karena banyak hal yang dilakukan oleh WNA telah mencederai frasa kausa halal dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Syarat

sahnya perjanjian sebagaimana dikehendaki dalam pasal tersebut adalah satu kesatuan yang harus terpenuhi secara keseluruhan dan bukan pilihan. Maka, jika salah satu dari syarat sahnya perjanjian tidak terpenuhi, perjanjian tersebut batal demi hukum. Karena itu, terkait dengan bentuk perjanjian yang dilakukan oleh investor asing dalam kepemilikan wilayah di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah inkonstitusional.

Terjadinya penyelundupan hukum dengan bentuk Perjanjian *Nominee* ini juga disebabkan lemahnya pengawasan dari pihak terkait, seperti Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu maupun pihak Pemerintahan Daerah setempat. Di antara kelemahan tersebut tampak dengan tidak dilakukannya pengawasan secara rutin terhadap resor-resor yang ada di Kepulauan Mentawai. Pengawasan rutin ini tidak bisa dilakukan karena besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk sampai di lokasi. Di samping itu, regulasi terkait perizinan resor juga tidak sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan setempat, khususnya untuk kawasan hutan produksi yang masih berada proses perizinannya di pusat sehingga pemerintahan setempat tidak memiliki kewenangan baik dalam hal perizinan, maupun pengawasan terhadap kawasan tersebut.

PENUTUP

Perjanjian *Nominee* dalam pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai adalah dengan mekanisme pinjam nama. Artinya, WNA akan meminjam nama penduduk lokal untuk pengurusan dokumen perizinan dan pengelolaan kawasan. Penduduk lokal akan mendapatkan kompensasi berupa kontrak nama Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta) per tahun dan keluarganya dapat bekerja di objek perjanjian yang dilakukan oleh WNA. Perjanjian *Nominee* tersebut merupakan wujud nyata atas penyelundupan hukum dalam pengelolaan kawasan pesisir pantai di Kabupaten Kepulauan Mentawai dengan cara Penanaman Modal Asing, Pernikahan dan Perjanjian Kerja.

PUSTAKA ACUAN

- Atsani, U., Fitri, H., Efendi, R., & Nurhikma. (2021). *Protections of civil Rights of Sabulungan Believers*. 47(2), 207–220.
- Budiono, H. (2010). *Ajaran Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*. Citra Aditya Bakti.
- Efendi, R. (2019). Konstitusionalitas Masa Tunggu Eksekusi bagi Terpidana Mati dalam Sistem Pemidanaan. *Jurnal Konstitusi*, 16(2), 296–332. <https://doi.org/10.31078/jk1625>
- Efendi, R. (2020). Perkawinan Beda Agama dalam Paradigma Sociological Jurisprudence. *Al Hurriyah : Jurnal Hukum Islam*, 5(1), 49. <https://doi.org/10.30983/alhurriyah.v5i1.2396>
- Efendi, R., & Utamy, H.R. (2020). Perspektif Ius Naturale Terhadap Upaya Penyelesaian Wanprestasi Pada Lembaga Pembiayaan Konsumen. In Serina Untar (Ed.), *Perspektif Ius Naturale Terhadap Upaya Penyelesaian Wanprestasi Pada Lembaga Pembiayaan Konsumen* (pp. 1–17). Tarumanegara.
- Hairi, P. J. (2017). Majalah Info Singkat. *Majalah Info Hukum Singkat*, IX(23), 1–4.
- Kolopaking, A.D.A. (2013). *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia*. Penerbit PT. Alumni.
- Ma'ruf, A. (2019). Kedudukan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Kebijakan Kemitraan Kehutanan. *Jurnal Wacana Hukum*, 25(1), 30. <https://doi.org/10.33061/1.jwh.2019.25.1.2954>
- Muhammad, A. (1982). *Hukum Perikatan*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Naja, H.R.D. (2006). *Contract Drafting*. PT Citra Aditya Bakti.
- Putusan MK No 35/PUU-X/2012*. (n.d.).
- Sancaya, I.W.W. (n.d.). *Kekuatan Mengikat Perjanjian Nominee Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah*. Universitas Udayana.
- Saputri, A.D. (2015). Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Asing yang Berkedudukan di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS). *Jurnal Repertorium*, II(2), 96–104. <https://media.neliti.com/media/publications/213115-perjanjian-nominee-dalam-kepemilikan-tan.pdf>
- Siregar, G.T.P., Silaban, R., & Gustiranda, P. (2020). Kebangkitan Hak-Hak Sipil Penghayat Kepercayaan Parmalim Pasca Pasal 61 Ayat (1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/Puu-Xiv/2016 Di Kota Medan. *JURNAL RECTUM: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana*, 2(2), 75. <https://doi.org/10.46930/jurnalrectum.v2i2.642>