

KAJIAN HUKUM TENTANG PERALIHAN HAK MILIK TANAH DARI WARGA NEGARA INDONESIA KEPADA WARGA NEGARA ASING DAN PENGGUNAAN *NOMINEE AGREEMENT* DALAM PERUBAHAN DATA YURIDIS TANAH

Vina Olivia Puspitasari¹, Benny Kristian Heriyawanto², Isdiayana Kusuma Ayu³

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

Jalan Mayjen Haryono No 193 Malang 65144, Telepon (0341) 551932, Fax (0341) 552249

Email: 22101021176@unisma.ac.id

ABSTRACT

The openness of foreign investment leads to the problem of illegal land ownership by foreigners, the need for foreigners to control land encourages the practice of nominee agreements as a way to circumvent legal provisions. This research examines, how is the process of transferring land ownership rights from Indonesian citizens to foreigners based on Government Regulation No. 24/1997 on Land Registration, especially related to the change of right status from ownership rights to use rights? And how can a nominee agreement be the legal basis for the change of juridical data on freehold land to enable the transfer of rights from Indonesian citizens to foreigners with the status of right of use? This research uses normative method with statutory, conceptual, and case approaches. The results show that the transfer of land rights can occur through legal actions or events. The mechanism of transfer of rights includes the downgrading of rights and the encumbrance of the right of use on freehold land. Nominee agreements, which are often used by foreigners to circumvent the prohibition of land ownership, are considered invalid and null and void based on Article 26 paragraph (2) of the UUPA.

Key words: *Transfer of Land Rights; Nominee Agreement; Foreign Citizen.*

ABSTRAK

Keterbukaan investasi asing menyebabkan masalah kepemilikan tanah ilegal oleh WNA, kebutuhan WNA untuk menguasai tanah mendorong praktik *nominee agreement* sebagai cara untuk mengelabui ketentuan hukum. Penelitian ini mengkaji, bagaimana proses peralihan hak milik atas tanah dari WNI kepada WNA berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya terkait perubahan status hak dari hak milik menjadi hak pakai? Serta bagaimana *nominee agreement* dapat menjadi dasar hukum untuk perubahan data yuridis atas tanah hak milik sehingga memungkinkan peralihan hak dari WNI kepada WNA dengan status hak pakai? Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konsep, dan kasus. Hasil menunjukkan peralihan hak atas tanah dapat terjadi melalui perbuatan atau peristiwa hukum. Mekanisme peralihan hak mencakup penurunan hak dan pembebanan hak pakai di atas tanah hak milik. *Nominee agreement* yang kerap digunakan WNA untuk mengelabui larangan kepemilikan tanah, dianggap tidak sah dan batal demi hukum berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Kata kunci : *Peralihan Hak Tanah; Nominee Agreement; Warga Negara Asing.*

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

PENDAHULUAN

Kemampuan mengelola, memanfaatkan, dan memelihara tanah sebagai sumber kehidupan merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang diamanahkan kepada manusia. Tanah merupakan komoditas penting dalam ekonomi, dan Indonesia dengan kekayaan alamnya, memiliki lahan yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh penduduknya.⁴

Masyarakat Indonesia memanfaatkan tanah untuk keperluan ekonomi, di mana salah satu fungsi sosialnya adalah meningkatkan kesejahteraan. Sebagai bagian dari hak asasi, kepemilikan tanah berperan krusial dalam pembangunan sosial dan pribadi.⁵ Keterbukaan terhadap investasi asing meningkatkan permintaan tanah, namun juga menimbulkan masalah kepemilikan ilegal oleh WNA.⁶

UUPA 1960 menjadi dasar utama pengelolaan agraria yang menekankan keadilan, termasuk kelompok lemah, dan menegaskan tanah sebagai karunia Tuhan untuk kesejahteraan rakyat. Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebut tanah adalah permukaan bumi, dan hak atas tanah adalah hak memiliki bidang tertentu yang dibatasi panjang dan lebar. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bumi dan kekayaan alam dikuasai negara untuk kemakmuran rakyat.⁷

Negara berwenang menentukan jenis-jenis hak atas tanah bagi orang atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA. Jenis-jenis hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA meliputi: hak milik, HGU, HGB, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak lain yang ditetapkan dengan Undang-Undang, serta hak sementara sebagaimana Pasal 53. WNA secara hukum diperbolehkan memiliki hak tertentu, mencakup hak pakai dengan jangka waktu tertentu, hak sewa untuk bangunan, serta hak milik atas satuan rumah susun dan rumah tempat tinggal atau hunian.⁸

Perolehan hak milik atas tanah dapat dilakukan melalui peralihan hak seperti jual beli, hibah, warisan, dan tukar menukar, yang wajib didaftarkan sesuai Pasal 23 UUPA. Peralihan hak atas tanah adalah tindakan hukum yang sengaja dilakukan untuk memindahkan hak dari

⁴ Gita Silva Pramesti, "Pengaturan Kepemilikan Tanah Berdasarkan Hukum Pertanahan Dan Implementasinya," *Savana: Indonesian Journal of Natural Resources and Environmental Law* 1, no. 01 (May 3, 2024): 39–52, <https://doi.org/10.25134/savana.v1i01.31>.

⁵ Ruth Felyta Worang, "Penerapan Asas Fungsi Sosial Pada Ruang Atas Tanah," *Notary Law Journal* 3, no. 2 (June 5, 2024): 115–25, <https://doi.org/10.32801/nolaj.v3i2.91>.

⁶ Agung Torang Sitohang et al., "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia: (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Medan)," *Jaksa : Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik* 2, no. 1 (2024): 256–64, <https://doi.org/10.51903/jaksa.v2i1.1533>.

⁷ Mira Ardilla Lubis, Muhammad Fajar Abdilla, and Siti Sardiana Berutu, "Reformasi Agraria Dan Dampaknya Terhadap Perekonomian Indonesia Pada Era Orde Lama Dan Orde Baru," *Analisis Sejarah: Mencari Jalan Sejarah* 14, no. 2 (July 5, 2024): 47–52, <https://doi.org/10.25077/jas.v14i2.125>.

⁸ Sitohang et al., "Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia."

satu pihak ke pihak lain. Berbeda dengan pengalihan hak, yang menunjukkan adanya kehendak sadar untuk memindahkan hak milik melalui perjanjian yang diketahui dan disepakati pihak terkait.⁹

Meskipun hukum membatasi kepemilikan tanah bagi WNA, praktik *nominee agreement* terjadi untuk menghindari ketentuan tersebut. Pemilik sah secara hukum adalah WNI, penguasaan sebenarnya dilakukan oleh WNA.¹⁰ Terdapat dua jenis kepemilikan *nominee agreement*: pemilik sah (*nominee*) dan pemilik sebenarnya (*beneficiary owner*). Contohnya dalam Putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN.Gin, seluruh biaya pembelian tanah dan pengurusan surat-surat ditanggung oleh Tergugat. Penggugat hanya dipinjam namanya tanpa menikmati keuntungan dari tanah tersebut, dan Tergugat yang berkuasa penuh atas tanah tersebut.

UUPA melarang WNA menggunakan perjanjian *nominee* untuk menguasai hak kepemilikan tanah. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21. Akibatnya, perjanjian *nominee* antara orang asing dan warga negara Indonesia melanggar pasal ini dan tidak dapat dilaksanakan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penting untuk mengkaji: 1) Bagaimana proses peralihan hak milik atas tanah dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, khususnya terkait perubahan status hak dari hak milik menjadi hak pakai? 2) Bagaimana *nominee agreement* dapat menjadi dasar hukum untuk perubahan data yuridis atas tanah hak milik, sehingga memungkinkan peralihan hak dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing warga negara asing dengan status hak pakai? Penelitian ini bertujuan menganalisis proses peralihan hak milik tanah dari WNI kepada WNA, serta mengkaji keabsahan *nominee agreement* dalam perubahan data yuridis tanah, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Serta mengacu pada sumber hukum primer dan sekunder yang relevan.

PEMBAHASAN

⁹ Vara Dila Pontoh, Nirwan Junus, and Zamroni Abdussamad, "Mekanisme Peralihan Hak Atas Tanah Dalam Bentuk Jual Beli Di Kantor Pertanahan Bolaang Mongondow Timur," *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora Dan Seni* 1, no. 5 (June 6, 2023): 484–89, <https://doi.org/10.62379/jishs.v1i5.812>.

¹⁰ Muhammad Daffa Fakhri and Mohamad Fajri Mekka Putra, "Keabsahan Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Saham Pada Perseroan Terbatas," *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 4 (November 13, 2022), <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i4.3851>.

A. Proses Peralihan Hak Milik atas Tanah dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Terkait Perubahan Status Hak Milik Menjadi Hak Pakai

Terdapat dua penyebab beralihnya hak atas tanah, yakni perbuatan hukum dan peristiwa hukum. Perbuatan hukum terjadi karena kesepakatan pihak-pihak terkait yang dengan sengaja memindahkan hak atas tanah, seperti jual beli, tukar-menukar, hibah, pengalihan sebagai modal, atau pemecahan kepemilikan. Sementara itu, peristiwa hukum seperti kematian menyebabkan hak atas tanah berpindah kepada ahli waris tanpa adanya kesepakatan.¹¹

Pasal 41 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa tanah hak pakai dapat berasal dari tanah negara atau tanah milik pihak lain. Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa hak pakai dapat diberikan atas tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah hak milik. Berikut uraian mengenai pembentukan hak pakai berdasarkan asal tanahnya:¹²

1. Hak Pakai atas tanah negara

Secara umum, hak pakai bisa dialihkan. Namun, jika objeknya tanah negara, pengalihan hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan pejabat berwenang. Pemberiannya melalui keputusan Menteri atau pejabat berwenang. Perpanjangan dan pembaruan dimungkinkan selama tanah masih layak dan subjek memenuhi syarat. Pengalihan atau penghapusan hak pakai atas tanah negara juga memerlukan keputusan pejabat berwenang.¹³

2. Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan

Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan ditetapkan melalui keputusan menteri atau pejabat berwenang atas usulan pemegang Hak Pengelolaan. Perpanjangan dan pembaruan dilakukan jika ada permohonan dari pemegang Hak Pengelolaan. Hak Pakai di atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan diberikan paling lama 30 tahun, diperpanjang 20 tahun, dan diperbarui 30 tahun. Setelah seluruh jangka waktu berakhir, tanah kembali menjadi tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 52 PP Nomor 18 Tahun 2021.

3. Hak Pakai atas tanah Hak Milik

Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan berdasarkan kesepakatan melalui perjanjian, yang terbentuk saat pemilik tanah menyerahkan tanahnya melalui akta PPAT. Akta

¹¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).

¹² Sigit Sapto Nugroho Mudji Rahardjo, S.H., M.Si. Mudji Rahardjo, S.H., M.Si. S.H., M.Hum., Muhammad Tohari, S.H., M.H., *HUKUM AGRARIA INDONESIA*, I (Pustaka Itizam, n.d.).

¹³ Suryani Sappe, Adonia Ivone Latturete, and Novyta Uktolseja, "Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik Dan Penyelesaian Sengketa," *Batulis Civil Law Review* 2, no. 1 (May 31, 2021): 78–92, <https://doi.org/10.47268/ballrev.v2i1.560>.

tersebut harus didaftarkan ke kantor pertanahan agar tercatat dalam buku tanah, dengan format mengacu pada lampiran Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997.¹⁴

Hak Pakai atas tanah Hak Milik memiliki jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas tanah hak milik, dalam hal ini tercantum dalam Pasal 52 PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Seiring diberlakukannya UUPA, jual beli tanah tidak lagi dipahami sebagai perjanjian menurut Pasal 1457 KUHPdata, melainkan sebagai perbuatan hukum terkait peralihan hak atas tanah. Pasal 20 ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa hak milik atas tanah bisa beralih dan dialihkan. "Berpindah" berarti perubahan kepemilikan otomatis karena peristiwa hukum seperti pewarisan, sedangkan "dialihkan" menunjukkan adanya kesengajaan pemilik untuk memindahkan hak milik kepada pihak lain.¹⁵

Mekanisme peralihan hak atas tanah bagi WNA di Indonesia dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu:¹⁶

1. Penurunan Hak

- a. Permohonan oleh WNI

Sebelum penurunan hak, WNI yang pemilik tanah wajib mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Pertanahan di wilayah tempat tanah itu berada.

- b. Pelepasan Hak

Apabila peralihan dilakukan dengan pelepasan hak, WNI membuat akta pelepasan hak.

- c. Permohonan Hak oleh WNA

Setelah akta pelepasan dibuat, WNA mengajukan permohonan hak pakai kepada negara, melalui Kepala Kantor Pertanahan di lokasi tanah berada.

- d. Kesepakatan para pihak

Kedua belah pihak, WNI dan WNA, sepakat memindahkan hak kepemilikan dengan melepaskan hak sebelumnya dan mengajukan permohonan hak baru.

Penurunan hak diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 1997 sebagai pedoman Kantor Pertanahan dalam memproses permohonan

¹⁴ Sappe, Latturete, and Uktolseja.

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentuk Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2007).

¹⁶ I. Putu Indra Mandhala Putra Indrawati A. A. Sagung Wiratni Darmadi, A. A. Sri, "KEPEMILIKAN HAK PAKAI ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA ASING DI KABUPATEN BADUNG PROVINSI BALI," *Jurnal Harian Regional*, November 9, 2021, <https://jurnal.harianregional.com/kerthasemaya/id-4693>.

perubahan hak oleh perseorangan atau badan hukum. Pasal 2 memuat syarat administrasi untuk perubahan Hak Milik menjadi HGB atau Hak Pakai, dan HGB menjadi Hak Pakai. Pasal 3 huruf b menyebutkan permohonan ini dapat berlaku sebagai keterangan pelepasan hak sebagaimana Pasal 131 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997. Mengingat pembatasan kepemilikan tanah bagi WNA, Keputusan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 16 Tahun 1997 penting untuk mengatur perubahan status hak. WNA dapat memperoleh Hak Pakai atas tanah yang sebelumnya berstatus Hak Milik melalui mekanisme penurunan hak secara legal dan formal.

Dalam keadaan terbatas, WNA dapat menguasai tanah berstatus Hak Milik, HGB, atau HGU selama 1 tahun, misalnya karena perubahan status kewarganegaraan atau pewarisan. Hal ini sesuai Pasal 21 ayat (3), Pasal 30 ayat (2), dan Pasal 36 ayat (2) UUPA. Jika tidak dialihkan dalam waktu tersebut, tanah jatuh kepada negara.¹⁷

Adapun mengenai kapan proses penurunan hak itu dilakukan, yakni termuat secara tegas dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA “Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.” Oleh karena itu, mekanisme pelepasan hak oleh WNI agar tanah kembali menjadi tanah negara, sebelum WNA memohon hak pakai merupakan prosedur yang sah untuk mengakomodir kepentingan WNA tanpa melanggar ketentuan larangan kepemilikan hak milik oleh WNA. Maka dalam hal ini, penurunan status tanah menjadi tanah negara terjadi sebelum WNA memperoleh hak atas tanah tersebut, yaitu pada saat WNI melepaskan haknya.

Pelepasan hak oleh pemilik tanah menyebabkan status tanah berubah menjadi tanah negara dan menandai berakhirnya hubungan hukum pemilik lama dengan tanah tersebut.

Kemudian, dalam hal kompensasi, setelah Hak Milik dilepaskan, status tanah menjadi tanah negara sebagaimana Pasal 27 huruf a UUPA. Permohonan hak atas tanah,

¹⁷ Michael Wisnoe Barata, “Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Dan Kewarganegaraan Ganda = The Ownership of Land Rights for Foreign Nationals and Dual Citizenship,” Universitas Indonesia Library (Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012), <https://lib.ui.ac.id>.

termasuk oleh WNA, dilakukan langsung kepada negara dan kompensasi menjadi kewenangan negara.

Peralihan hak atas tanah dari WNI ke WNA melalui pelepasan hak dan permohonan hak terdiri atas dua langkah hukum: pertama, WNI melepaskan haknya atas tanah; kedua, WNA mengajukan permohonan hak atas tanah yang telah dilepaskan. Kedua langkah ini membentuk satu mekanisme agar peralihan hak sah menurut aturan yang berlaku.¹⁸

2. Pembebanan Hak Pakai di atas Tanah Hak Milik

Langkah yang harus ditempuh WNA untuk mendapatkan hak pakai di atas tanah yang berstatus hak milik yakni:¹⁹

a. Tahap persiapan persyaratan

Untuk mengajukan permohonan Hak Pakai atas tanah hak milik, pemohon perlu menyiapkan dokumen persyaratan yang ditetapkan. Khusus bagi WNA, berikut berkas-berkas yang wajib dilengkapi:

- 1) Terkait pemohon berstatus WNA, dokumen yang diperlukan meliputi bukti keimigrasian seperti paspor, visa, atau izin tinggal dari lembaga berwenang.
- 2) Terkait dengan tanah tersebut, dokumen yang dimaksud meliputi:
 - a) Akta pemberian hak pakai di atas tanah hak milik yang dibuat oleh PPAT; dan
 - b) Sertipikat hak milik yang mencantumkan pembebanan hak pakai;
 - c) Dokumen Perencanaan Peruntukan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah;
 - d) Bukti pembayaran BPHTB dan PPh.

b. Tahap permohonan hak

Pemohon mendatangi Kantor Pertanahan setempat dan mengisi formulir permohonan hak pakai dengan jangka waktu. Setelah itu, dokumen beserta persyaratan diserahkan ke loket pelayanan. Jika dokumen lengkap dan sesuai daftar kelengkapan, petugas menerbitkan STTB dan SPS. Pemohon kemudian membayar PNBP untuk biaya pemeriksaan tanah.

c. Tahap pemeriksaan tanah

Setelah tahapan administrasi diselesaikan, tanah yang dimohon akan diperiksa langsung oleh Petugas Konstatasi untuk meninjau kondisi fisik tanah seperti luas,

¹⁸ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional* (Jakarta: Penerbit Trisakti, 2007).

¹⁹ Gracia Christie, Valerie Merlim, and Anne Gunadi Martono Widjojo, "Prosedur Perolehan Hak Pakai Di Atas Tanah Hak Milik Menurut Hukum Tanah Nasional Untuk Menjamin Kepastian Hukum Bagi Orang Asing," *Notary Journal* 3, no. 2 (October 27, 2023): 90–102, <https://doi.org/10.19166/nj.v3i2.6997>.

batas, dan aspek lain terkait pengajuan. Setelah pemeriksaan selesai, diterbitkan Peta Bidang sebagai dokumen pelengkap. Hasil ini menjadi pertimbangan penting dalam penerbitan Surat Keputusan, yang dapat berupa persetujuan atau penolakan permohonan disertai alasannya.

d. Tahap pendaftaran hak

Setelah SK pemberian hak diterbitkan dan menetapkan Hak Pakai, pemohon wajib melunasi BPHTB dan biaya pendaftaran. SK dan bukti pembayaran diserahkan ke loket pelayanan untuk didaftarkan, lalu berkas dilanjutkan ke bagian pembukuan guna penerbitan Sertipikat Hak Pakai.

e. Tahap perolehan

Setelah Sertifikat Hak Pakai diterbitkan, dokumen diserahkan kepada pemohon yang kemudian resmi menjadi pemegang Hak Pakai atas tanah.²⁰

B. Peran *Nominee Agreement* Sebagai Dasar Perubahan Data Yuridis Atas Tanah Hak Milik Untuk Peralihan Hak Kepada Warga Negara Asing Dengan Status Hak Pakai

Nominee agreement adalah perjanjian di mana WNI bertindak sebagai pemilik formal tanah, sedangkan WNA yang mengendalikannya. Perjanjian ini digunakan untuk menghindari Pasal 21 ayat (1) UUPA yang melarang WNA memiliki tanah hak milik. Dalam praktiknya, perjanjian ini menjadi cara terselubung agar WNA menguasai tanah secara penuh meskipun secara yuridis tidak tercatat sebagai pemilik.²¹ Namun, perjanjian *nominee* antara WNI dan WNA kerap menimbulkan sengketa yang berujung pada gugatan di pengadilan.²² Perjanjian *nominee* tidak hanya melibatkan WNA dan WNI, tetapi juga sering dipakai antar sesama WNI. Tujuannya beragam, seperti menghindari pajak atau memperbanyak aset. Pihak-pihak yang terlibat biasanya hanya melihat kemudahan proses tanpa mempertimbangkan risiko atau konsekuensi jangka panjang, serta merasa sama-sama diuntungkan.²³

Pemerintah memperketat regulasi dan pengawasan transaksi tanah oleh WNA guna mencegah penyalahgunaan melalui *nominee agreement*. Negara berwenang membatalkan

²⁰ Christie, Merlim, and Widjojo.

²¹ Rosyani Ada and Akhmad Safik, "Analisis Yuridis Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Perjanjian *Nominee* Oleh Warga Negara Asing di Indonesia (Studi Putusan Perkara Nomor: 2959 K/Pdt/2022)," *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 7624–36, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1642>.

²² Cokorda Istri Agung Mahayuni, I. Nyoman Putu Budiarta, and I. Gusti Agung Ayu Gita Pritayanti Dinar, "Penyelesaian Sengketa Akibat Perjanjian *Nominee* Melalui Kesepakatan Perdamaian," *Jurnal Analogi Hukum* 6, no. 2 (2024): 166–71, <https://doi.org/10.22225/jah.6.2.2024.166-171>.

²³ Maria S.W Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing Dan Badan Hukum Asing* (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008).

hak atas tanah jika terjadi pelanggaran, sesuai Pasal 21 UUPA yang melarang WNA memiliki Hak Milik.²⁴

Jumlah pasti kasus *nominee agreement* di Indonesia tidak tercatat secara resmi dalam data nasional serta masih terdapat kesulitan dalam memperoleh data statistik yang lengkap dan akurat mengenai jumlah kasus tersebut di Indonesia, karena sifatnya yang merupakan penyelundupan hukum dan dilakukan secara diam-diam. Praktik ini umumnya baru terungkap saat terjadi sengketa antara WNI dan WNA, atau saat muncul gugatan dari pihak yang dirugikan. Namun, banyaknya putusan pengadilan yang membatalkan *nominee agreement* menunjukkan praktik ini cukup marak, terutama di daerah yang memiliki tingkat investasi asing dan pariwisata tinggi.

Jika tujuan peralihan hanya memberikan hak pakai kepada WNA secara sah, penggunaan *nominee agreement* tidak diperlukan karena hukum menyediakan jalur resmi, seperti yang telah diuraikan dan dijabarkan pada rumusan masalah pertama. Namun, dalam praktiknya, jika WNA menginginkan penguasaan penuh atas tanah, *nominee agreement* kerap dijadikan solusi tidak resmi. Meskipun bisa terjadi secara administratif, jika diketahui WNI hanya perantara dan tanah dikendalikan WNA, perjanjian itu dianggap bertentangan dengan hukum.

Penulis mengambil contoh dalam Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN.Gin yang berkaitan dengan *nominee agreement*. Pada Putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN.Gin, Penggugat yang merupakan seorang WNI, mengajukan gugatan terhadap Tergugat I, seorang WNA, dan Tergugat II yang merupakan PPAT. Perselisihan memuncak sejak 2019, Penggugat merasa haknya dilanggar karena Tergugat I menguasai SHM secara sepihak, situasi ini umum dalam praktik *nominee agreement* di mana WNA mengambil alih kendali. Penggugat menggugat Tergugat I atas perbuatan melawan hukum karena membawa SHM tanpa izin, menuntut ganti rugi Rp 2M, serta menggugat Tergugat II karena tidak memberikan salinan AJB. Tergugat II membantah menahan salinan AJB dan mengklaim awalnya tidak mengetahui sumber dana dari WNA, oleh karena Tergugat II mengetahui bahwa seluruh biaya pembelian tanah sepenuhnya ditanggung oleh Tergugat I, Tergugat II membuat Surat Pernyataan Hal yang Sebenarnya dan Perikatan No. 46 dan No. 48. Putusan tersebut menyatakan *nominee agreement* tidak memiliki landasan hukum positif

²⁴ Rinaldi Ridhogusti and Grasia Kurniati, "Implications of Nominee Agreements in Land Ownership by Foreign Nationals in Bali: Case Study of Nominee Agreement in Decision No. 274/Pdt.G/2020/PN Dps," *Reformasi Hukum* 28, no. 2 (August 31, 2024): 153–67, <https://doi.org/10.46257/jrh.v28i2.1024>.

Indonesia, merupakan perbuatan melawan hukum karena tidak memenuhi asas itikad baik dan bertentangan dengan KUHPPerdata, sehingga batal demi hukum. Majelis Hakim, setelah musyawarah dengan perbedaan pendapat, memutuskan dengan suara terbanyak (Hakim Anggota I dan II) untuk menolak eksepsi Tergugat II, serta menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya, menghukum Penggugat membayar ongkos perkara Rp 2.973.000,00.

Kemudian kaitannya dengan perubahan data yuridis tanah, fakta bahwa nama Penggugat tercatat dalam sertifikat hak milik namun pemanfaatannya dikuasai oleh Tergugat I menunjukkan ketidaksesuaian antara data yuridis dengan kondisi lapangan. Di sinilah peran *nominee agreement* menjadi relevan. Seorang WNI dipinjam identitasnya untuk dicatat sebagai pemegang Hak Milik. Ini bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA dan Pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997. Pada Pasal 4 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga menegaskan bahwa sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai dokumen resmi yang membuktikan kepemilikan hak atas tanah.²⁵

Nominee tidak memiliki dasar hukum yang sah, tidak diakui dalam sistem hukum agraria, dan tidak dapat dijadikan dasar perubahan data yuridis tanah. Perpindahan hak tanah wajib melalui kesepakatan resmi dengan prosedur legal, bukan melalui perjanjian terselubung seperti *nominee*. Selanjutnya, apabila ditinjau dari uraian sebelumnya mengenai mekanisme peralihan hak atas tanah bagi WNA, keberadaan *nominee agreement* tidak memiliki peran dalam struktur hukum yang sah, namun muncul sebagai bentuk respons terhadap pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA.

Keberadaan *nominee agreement* muncul bukan karena dibutuhkan oleh sistem hukum, tetapi karena WNA ingin menguasai tanah meski secara hukum dilarang memiliki hak milik. Karena tidak bisa didaftarkan sebagai subjek hukum, WNA menggunakan nama WNI sebagai pemilik formal dalam dokumen, melalui kesepakatan di luar sistem formal pertanahan.

Nominee agreement tidak diakui dan tidak memiliki kekuatan hukum dalam sistem pertanahan Indonesia, sehingga perlindungan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat sangat terbatas. Pihak yang paling berisiko umumnya adalah WNI yang namanya dipinjam. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan penyelesaian dalam dua tahap. Tahap pertama berfokus

²⁵ Isdiyana Kusuma Ayu and Benny Krestian Heriawanto, "PERBANDINGAN PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA DAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KOTA BATU," *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 3, no. 2 (July 19, 2019): 235–44, <https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i2.3375>.

pada perlindungan bagi pihak yang sudah terlanjur terlibat. Ini meliputi pendampingan hukum, akses informasi yang jelas, serta penyelesaian melalui mediasi atau arbitrase yang lebih efisien dibanding proses litigasi yang panjang. Dengan mediasi atau arbitrase tersebut, penyelesaian sengketa terkait perjanjian *nominee* dapat dicapai tanpa menimbulkan beban proses hukum yang berlarut-larut.²⁶ Peran advokat juga penting untuk memberi arahan hukum, menjembatani pemahaman, dan mencegah sengketa di kemudian hari.²⁷ Tahap kedua adalah penyelesaian konkret untuk mengakhiri hubungan hukum ilegal dan membentuk hubungan yang sah. Hal ini dapat ditempuh melalui konsultasi ke kantor pertanahan atau mengikuti prosedur permohonan hak atas tanah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perlu digarisbawahi, langkah ini bukan upaya melegalkan *nominee agreement* yang sejak awal tidak diakui dalam hukum positif Indonesia, melainkan menghentikan hubungan hukum yang tidak sah dan membentuk hubungan hukum baru yang sah. Serta penting untuk dipahami bahwa perjanjian *nominee* yang telah terjadi tetap bersifat batal demi hukum dan tidak menghilangkan konsekuensi dari pelanggaran hukum yang sudah terjadi sebelumnya.

KESIMPULAN

1. Peralihan hak atas tanah di Indonesia dapat terjadi karena perbuatan hukum (seperti jual beli, tukar menukar, hibah, pengalihan sebagai modal perusahaan, atau pemecahan kepemilikan bersama) dan peristiwa hukum (seperti pewarisan). Hak pakai terbentuk berdasarkan asal tanahnya yakni tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik. Hak pakai atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan diberikan melalui keputusan Menteri atau pejabat berwenang, sedangkan hak pakai atas tanah hak milik berdasarkan kesepakatan yang tercapai antara kedua pihak melalui sebuah perjanjian. Terdapat dua mekanisme utama peralihan hak atas tanah, yakni melalui penurunan hak dan pembebanan hak pakai di atas tanah hak milik, (1) Penurunan hak, (2) Pembebanan hak pakai di atas tanah hak milik.
2. *Nominee agreement* adalah perjanjian di mana seorang WNI bertindak sebagai pemilik formal tanah, sementara WNA mengendalikan tanah tersebut, sering digunakan untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh WNA sesuai Pasal 21 ayat (1) UUPA.

²⁶ Helena Sumiati, Andriansah, and Bagio Kadaryanto, "Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Hukum Pertanahan Indonesia," *YUSTISIA MERDEKA : Jurnal Ilmiah Hukum* 7, no. 2 (December 9, 2021): 135–45, <https://doi.org/10.33319/yume.v7i2.111>.

²⁷ Cindy Cintya Lauren and Hanafi Tanawijaya, "ANALISIS KESESUAIAN PERJANJIAN NOMINEE TERHADAP LANDASAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH," *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum* 12, no. 11 (November 22, 2024): 2972–81, <https://doi.org/10.24843/KS.2024.v12.i11.p18>.

Meskipun perjanjian ini bertujuan untuk memberikan penguasaan tanah secara yuridis kepada WNA, hukum positif Indonesia tidak mengakui keabsahannya, dan perjanjian semacam ini dapat memicu sengketa mengenai kepemilikan. Kasus Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN.Gin menunjukkan bagaimana *nominee agreement* dapat menyebabkan ketidaksesuaian antara data yuridis dan kenyataan di lapangan, di mana WNI dipinjam identitasnya untuk tercatat sebagai pemegang hak milik. Akibat dari *nominee agreement* ialah dianggap batal demi hukum dan tidak dapat dijadikan dasar untuk peralihan hak milik, karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku, termasuk Pasal 26 ayat (2) UUPA. Dengan demikian, karena batal demi hukum, *nominee agreement* dianggap tidak pernah ada dan tidak dapat dijadikan dasar perubahan data yuridis tanah.

SARAN

1. Pemerintah perlu memperketat pengawasan dan menerapkan sanksi tegas terhadap praktik *nominee agreement* serta peralihan hak tanah kepada WNA yang melanggar hukum. Sosialisasi mengenai hak pakai bagi WNA dan larangan *nominee agreement* harus ditingkatkan. Regulasi kepemilikan tanah oleh WNA juga perlu ditinjau dan diperjelas.
2. Masyarakat dan pemilik tanah perlu memahami aturan kepemilikan serta peralihan hak agar tidak terjebak dalam *nominee agreement*. Jika ingin bekerja sama dengan WNA, gunakan mekanisme sah seperti hak pakai atau perjanjian sewa. Sebelum jual beli tanah, disarankan berkonsultasi dengan notaris atau ahli hukum.
3. PPAT dan notaris harus teliti memeriksa transaksi tanah untuk mencegah *nominee agreement*. Jika terdapat indikasi, mereka wajib menolak pembuatan akta demi menjaga kepastian hukum dan menghindari konsekuensi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997

Buku

- Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentuk Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2007.
- . *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Trisakti, 2007.
- Mudji Rahardjo, S.H., M.Si. Mudji Rahardjo, S.H., M.Si., Sigit Sapto Nugroho, S.H., M.Hum., Muhammad Tohari, S.H., M.H. *HUKUM AGRARIA INDONESIA*. I. Pustaka Iltizam, n.d.

Jurnal

- Ada, Rosyani, and Akhmad Safik. “Analisis Yuridis Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Perjanjian Nominee Oleh Warga Negara Asing di Indonesia (Studi Putusan Perkara Nomor: 2959 K/Pdt/2022).” *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 7624–36. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1642>.
- Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Ayu, Isdiyana Kusuma, and Benny Krestian Heriawanto. “PERBANDINGAN PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA DAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KOTA BATU.” *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 3, no. 2 (July 19, 2019): 235–44. <https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i2.3375>.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentuk Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2007.
- . *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Trisakti, 2007.
- Christie, Gracia, Valerie Merlim, and Anne Gunadi Martono Widjojo. “Prosedur Perolehan Hak Pakai Di Atas Tanah Hak Milik Menurut Hukum Tanah Nasional Untuk Menjamin Kepastian Hukum Bagi Orang Asing.” *Notary Journal* 3, no. 2 (October 27, 2023): 90–102. <https://doi.org/10.19166/nj.v3i2.6997>.
- Fakhri, Muhammad Daffa, and Mohamad Fajri Mekka Putra. “Keabsahan Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Saham Pada Perseroan Terbatas.” *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 4 (November 13, 2022). <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i4.3851>.
- Indrawati, I. Putu Indra Mandhala Putra, A. A. Sagung Wiratni Darmadi, A. A. Sri. “KEPEMILIKAN HAK PAKAI ATAS TANAH BAGI WARGA NEGARA ASING DI KABUPATEN BADUNG PROVINSI BALI.” *Jurnal Harian Regional*, November 9, 2021. <https://jurnal.harianregional.com/kerthasemaya/id-4693>.
- Lauren, Cindy Cintya, and Hanafi Tanawijaya. “ANALISIS KESESUAIAN PERJANJIAN NOMINEE TERHADAP LANDASAN KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH.” *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum* 12, no. 11 (November 22, 2024): 2972–81. <https://doi.org/10.24843/KS.2024.v12.i11.p18>.
- Lubis, Mira Ardilla, Muhammad Fajar Abdilla, and Siti Sardiana Berutu. “Reformasi Agraria Dan Dampaknya Terhadap Perekonomian Indonesia Pada Era Orde Lama Dan Orde Baru.” *Analisis Sejarah: Mencari Jalan Sejarah* 14, no. 2 (July 5, 2024): 47–52. <https://doi.org/10.25077/jas.v14i2.125>.
- Mahayuni, Cokorda Istri Agung, I. Nyoman Putu Budiarta, and I. Gusti Agung Ayu Gita Pritayanti Dinar. “Penyelesaian Sengketa Akibat Perjanjian Nominee Melalui Kesepakatan Perdamaian.” *Jurnal Analogi Hukum* 6, no. 2 (2024): 166–71. <https://doi.org/10.22225/jah.6.2.2024.166-171>.
- Maria S.W Sumardjono. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing Dan Badan Hukum Asing*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008.

- Michael Wisnoe Barata, Author. “Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing Dan Kewarganegaraan Ganda = The Ownership of Land Rights for Foreign Nationals and Dual Citizenship.” Universitas Indonesia Library. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012. <https://lib.ui.ac.id>.
- Mudji Rahardjo, S.H., M.Si. Mudji Rahardjo, S.H., M.Si., Sigit Sapto Nugroho, S.H., M.Hum., Muhammad Tohari, S.H., M.H. *HUKUM AGRARIA INDONESIA*. I. Pustaka Iltizam, n.d.
- Pontoh, Vara Dila, Nirwan Junus, and Zamroni Abdussamad. “Mekanisme Peralihan Hak Atas Tanah Dalam Bentuk Jual Beli Di Kantor Pertanahan Bolaang Mongondow Timur.” *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora Dan Seni* 1, no. 5 (June 6, 2023): 484–89. <https://doi.org/10.62379/jishs.v1i5.812>.
- Pramesti, Gita Silva. “Pengaturan Kepemilikan Tanah Berdasarkan Hukum Pertanahan Dan Implementasinya.” *Savana: Indonesian Journal of Natural Resources and Environmental Law* 1, no. 01 (May 3, 2024): 39–52. <https://doi.org/10.25134/savana.v1i01.31>.
- Ridhogusti, Rinaldi, and Grasia Kurniati. “Implications of Nominee Agreements in Land Ownership by Foreign Nationals in Bali: Case Study of Nominee Agreement in Decision No. 274/Pdt.G/2020/PN Dps.” *Reformasi Hukum* 28, no. 2 (August 31, 2024): 153–67. <https://doi.org/10.46257/jrh.v28i2.1024>.
- Sappe, Suryani, Adonia Ivone Latturete, and Novyta Uktolseja. “Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik Dan Penyelesaian Sengketa.” *Batulis Civil Law Review* 2, no. 1 (May 31, 2021): 78–92. <https://doi.org/10.47268/ballrev.v2i1.560>.
- Sitohang, Agung Torang, Desy Yolanda Br Bangun, Lidia Rumapea, Roselli Anjelina Lumbansiantar, Tasya Br Marbun, Widya Helen Anjalina Purba, and Ramsul Nababan. “Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia: (Studi Di Kantor Badan Pertanahan Nasional Medan).” *Jaksa : Jurnal Kajian Ilmu Hukum Dan Politik* 2, no. 1 (2024): 256–64. <https://doi.org/10.51903/jaksa.v2i1.1533>.
- Sumiati, Helena, Andriansah, and Bagio Kadaryanto. “Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dalam Hukum Pertanahan Indonesia.” *YUSTISIA MERDEKA : Jurnal Ilmiah Hukum* 7, no. 2 (December 9, 2021): 135–45. <https://doi.org/10.33319/yume.v7i2.111>.
- Worang, Ruth Felyta. “Penerapan Asas Fungsi Sosial Pada Ruang Atas Tanah.” *Notary Law Journal* 3, no. 2 (June 5, 2024): 115–25. <https://doi.org/10.32801/nolaj.v3i2.91>.