Urgensi Pengaturan Sanksi atas Perjanjian Nominee Kepemilikan Tanah oleh Asing dalam Hukum Nasional

Nizam Zakka Arrizal^{1*}, Muhammad Ali Fauzi², Ristantia Prameswari³
nizam@unipma.ac.id

Abstract

Juridically, foreign cannot have ownership rights to land based on Article 21 paragraph (3) of the Agrarian Laws. The legitimacy and legal consequences of ownership of property rights by foreign have been strictly regulated. In its development, foreign can own ownership rights by making nominee agreements with Indonesian citizens, especially in tourism areas. Provisions related to ownership of property rights by foreign by way of borrowing names (Nominee Agreement) have not been explicitly regulated, especially regarding sanctions and legal consequences. The legal issue of this research is what is the urgency of Setting Sanctions on Foreign Land Ownership Nominee Agreements in National Law? The author uses juridical-normative research with a statute approach. The purpose of this study is to provide a juridical study of the importance of issuing laws and regulations to minimize the ownership of land ownership by foreign citizens based on the Nominee Agreement. The results of the study are that there are no laws and regulations that explicitly provide criminal, civil, or administrative sanctions for parties who make nominee agreements for land ownership by foreign citizens. The government needs to provide strict sanctions for foreign nationals who make nominee agreements with Indonesian citizens through the issuance of laws and regulations at least implementing government regulations Article 21 paragraph (3) of Agrarian Laws. The urgency of imposing sanctions because land is the right of the Indonesian people which is used as much as possible for the prosperity of the people, a form of state sovereignty, foreign nationals are prohibited from owning property rights, and Indonesian land is a gift from God to the Indonesian nation.

Keywords: *sanctions, nominee agreement, land ownership, national law*

Abstrak

Secara yuridis, warga negara asing tidak bisa memiliki hak milik atas tanah berdasarkan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Keabsahan dan akibat hukum atas kepemilikan hak milik oleh warga negara asing sudah diatur secara tegas. Dalam perkembangannya, warga negara asing dapat memiliki tanah hak milik dengan cara pembuatan perjanjian nominee dengan warga negara Indonesia khususnya di daerah pariwisata. Ketentuan terkait kepemilikan hak milik oleh warga negara asing dengan cara pinjam nama (Perjanjian Nominee) belum diatur secara tegas khususnya terkait sanksi dan akibat hukumnya. Isu hukum penelitian ini yaitu apa urgensi Pengaturan Sanksi atas Perjanjian Nominee Kepemilikan Tanah Oleh Asing dalam Hukum Nasional? Penulis menggunakan penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan kajian yuridis pentingnya penerbitan peraturan perundang-undangan untuk meminimalisir kepemilikan hak milik tanah oleh warga negara asing yang dilakukan berdasarkan Perjanjian Nominee. Hasil penelitian adalah belum ada peraturan perundang-undangan yang secara tegas memberikan sanksi baik pidana, perdata, atau administrasi bagi para pihak yang membuat perjanjian nominee kepemilikan tanah oleh warga negara asing. Pemerintah perlu memberikan sanksi tegas bagi warga negara asing yang membuat perjanjian nominee dengan warga negara Indonesia melalui penerbitan peraturan perundang-undangan minimal peraturan pemerintah pelaksana Pasal 21 ayat (3) UUPA tersebut. Urgensi pemberian sanksi karena tanah merupakan hak bangsa Indonesia yang dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, wujud kedaulatan negara (*sovereignty*), warga negara asing dilarang memiliki tanah hak milik, dan tanah Indonesia adalah karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia.

Kata kunci: *sanksi, perjanjian nominee, kepemilikan tanah, hukum nasional*

Pendahuluan

Seluruh bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana

^{1,3} Fakultas Hukum Universitas PGRI Madiun

² Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

yang diamanatkan Konstitusi Indonesia. Pada hakikatnya hanya bangsa Indonesia yang dapat menikmati kekayaan alam Indonesia selaku pemilik tunggal kecuali negara mengatur lain. Tuhan sebagai pencipta bumi dan langit telah memberikan kenikmatannya daripada masing-masing bangsa berdasarkan letak geografisnya sehingga karunia Tuhan berupa kenikmatan ini harus dijaga dan dipegang erat oleh kita. Jangan sampai kita *kufur* nikmat yang luar biasa ini dengan cara membiarkan bangsa lain menikmati atau memiliki kekayaan nasional kita tanpa izin negara selaku subyek yang mengatur peruntukan bumi, air, (dan ruang angkasa³).

Secara moril, subyek yang dapat menikmati manfaat atas suatu barang adalah pemiliknya baik kepemilikan itu diperoleh berdasarkan hukum perdata (seperti diatur Pasal 584 KUHPerdata) atau karena murni anugerah Tuhan semesta alam. Hal ini ditegaskan oleh Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA) yang pada pokoknya menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan hukum sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Saat ini Banyak badan dan Warga Negara Asing ingin membangun usaha dengan melakukan investasi karena Indonesia. Salah satu modal usaha yang harus dimiliki investor asing adalah tanah. Di Indonesia sendiri dalam sistem agraria menganut asas nasionalisme, dimana hanya Warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas

³ Pasal 33 ayat 3 UUDNRI 1945 dan UUPA menyatakan Seluruh bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang ada di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional yang sepenuhnya dimiliki oleh bangsa Indonesia. Pengaturan tersebut ternyata berbeda dengan pengaturan hukum internasional yang termuat didalam *Resolution 1962 of United Nation (XVIII) "Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space"* tertanggal 13 December 1963 dan *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 1967* (untuk selanjutnya disebut *Outer Space Treaty dan Moon Agreement*). Indonesia menjadi salah satu negara yang menandatangani traktat ini yaitu pada 27 Januari 1967 yang bertempat di London, Moscow, Washington. Resolusi PBB tersebut telah diratifikasi oleh Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan *Treaty on Principles Governing The Activities of States In The Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies, 1967*. Catatan penulis terkait treaty tersebut diatas, ketentuan *Outer Space Treaty dan Moon Agreement* berbeda dengan yang diatur oleh UUPA yaitu di dalam penjelasan umum mengatur bahwa antariksa merupakan yurisdiksi kemanusiaan (*the province of all mankind*) yang ada pada huruf b (status hukum antariksa), kebebasan eksplorasi dan penggunaan antariksa, serta Kegiatan eksplorasi dan penggunaan antariksa harus dilaksanakan demi untuk kemanfaatan (*benefits*) dan kepentingan (*interests*) semua negara. Hal ini merupakan penegasan prinsip hukum internasional yaitu *Common Heritage of Mankind* yang pada pokoknya ruang angkasa menjadi milik seluruh umat manusia. Meskipun demikian, UUPA khususnya yang mengatur kepemilikan ruang angkasa tersebut diatas juga tidak dimasukkan pada penjelasan umum angka 4 Peraturan Perundang-undangan Nasional yang Berkaitan dengan Traktat Antariksa, 1967. Adapun ketentuan didalam Pasal 1 dan Pasal 2 *Outer Space Treaty dan Moon Agreement* diterjemahkan sebagai berikut: Eksplorasi dan penggunaan luar angkasa, termasuk Bulan dan benda-benda angkasa lainnya, harus dilakukan untuk keuntungan dan kepentingan semua negara, terlepas dari tingkat perkembangan ekonomi atau ilmu pengetahuan mereka, dan akan menjadi milik seluruh umat manusia. Luar angkasa, termasuk Bulan dan benda-benda langit lainnya, harus bebas untuk dieksplorasi dan digunakan oleh semua Negara tanpa diskriminasi dalam bentuk apa pun, atas dasar kesetaraan dan sesuai dengan hukum internasional, dan harus ada akses bebas ke semua bidang benda langit. Luar angkasa, termasuk Bulan dan benda-benda angkasa lainnya, tidak tunduk pada perampasan nasional dengan klaim kedaulatan, dengan cara penggunaan atau pendudukan, atau dengan cara lain apa pun. Jadi ruang angkasa menurut hukum agraria merupakan kekayaan nasional sedangkan ruang angkasa menurut hukum internasional merupakan kekayaan umat manusia seluruhnya.

tanah.⁴ Begitu melimpahnya kekayaan nasional memberikan dampak tersendiri bagi Indonesia seperti adanya karakteristik atau agenda sosial yang dilakukan terhadap bumi air dan ruang angkasa, seperti misalnya reklamasi. Karakteristik penguasaan hak atas tanah hasil reklamasi di wilayah pesisir selatan Madura diperoleh melalui: Ijin dari Kepala Desa, bersertifikat dari BPN, bahkan ada yang tidak berijin/illegal.⁵ Adanya penyimpangan atau pelanggaran terhadap kekayaan nasional Indonesia memberikan dampak yang luar biasa. Bisa saja penyimpangan tersebut menular terhadap kekayaan nasional lainnya dan bahkan bisa menyebar luas.

Kepemilikan tanah oleh Warga Negara Indonesia juga dipertegas oleh pemerintah daerah sebagaimana yang ada di Yogyakarta. Hal ini dapat dilihat dengan adanya Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah kepada Seorang WNI Nonpribumi. Instruksi tersebut pada pokoknya mengatur hanya warga pribumi saja yang bisa mendapatkan hak milik tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Masalah ini sampai dibawa ke ranah hukum oleh warga non pribumi seperti gugatan di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara.⁶

Secara historis, ada larangan pengasingan tanah sejak zaman kolonial sampai dengan Indonesia merdeka yaitu Pengasingan tanah yang dimaksudkan oleh *Staatsblad* 1875 Nomor 179 itu ialah pelepasan atau pengoperan baik yang langsung maupun yang tidak langsung. Pada pokoknya memiliki tujuan melindungi bangsa Indonesia yang tingkat ekonominya lebih rendah, mencegah hilangnya pendapatan bangsa Indonesia sendiri, jangan sampai lahan Indonesia menjadi lahan basah bagi orang asing. Jadi sejak dulu memang kekayaan nasional Indonesia memang diperuntukkan secara spesial hanya bagi bangsa Indonesia mulai dari kepemilikan, manfaat, pengelolaan, dan fungsi sosial.⁷

Selanjutnya penulis akan mengulas terkait perjanjian *nominee* yang merupakan perjanjian yang pada pokoknya memberikan kuasa atau menunjuk suatu pihak, yang disebut dengan *nominee*, untuk mewakili atas nama pihak yang menunjuk *nominee* tersebut, atau yang disebut juga sebagai pihak *beneficiary*.⁸ Setiap orang dimanapun ia berada menghendaki agar memiliki kekayaan (*wealth*) khususnya atas barang tidak bergerak. Langkah apapun akan ditempuh guna menuntaskan misinya tersebut agar kedudukan sosialnya meningkat beberapa level ke atas.

Meskipun demikian, ternyata negara juga memberikan ruang bagi asing untuk turut menikmati kekayaan nasional bangsa Indonesia. Misalnya, warga negara asing diperkenankan memiliki hak atas tanah berupa hak pakai sebagaimana diatur didalam UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat

⁴ Muhammad Taufiq Budiarto, 'Tax Review Aspek Perpajakan Atas Pengalihan Hak Tanah Dan Bangunan Dengan Mekanisme Perjanjian Nominee', *Jurnal Pajak Dan Bisnis*, 2.2 (2021), 46–61 <<https://doi.org/https://doi.org/10.55336/jpb.v2i2.34>>.

⁵ Rina Yulianti et al, 'Urgensi Pengaturan Reklamasi Pantai Di Wilayah Pesisir Selatan Madura', *Yustisia*, 4.1 (2015), 103–21 <<https://dx.doi.org/10.20961/yustisia.v91i0.2856>>.

⁶ "Masalah Hak WNI Keturunan Tionghoa untuk Memiliki Tanah di Yogyakarta", <https://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 15 Juli 2022

⁷ FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Tinjauan Politik Hukum Dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, ed. by Ahmad Nashih Luthf, 1st edn (Sleman: STPN Press, 2015) <<http://pppm.stpn.ac.id/wp-content/uploads/2017/08/Hak-Atas-Tanah-bagi-Orang-Asing.pdf>>.

⁸ Annisa Maudi Arsela dan Febby Mutiara Nelson, 'Perjanjian Nominee Dalam Hukum Pertanahan Nasional', *PALAR (Pakuan Law Review)*, 07.02 (2019), 505–24 <<https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>>.

Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia, dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, Atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia. Orang asing ini dimungkinkan juga mendapatkan manfaat atas karunia Tuhan dengan ketentuan yang sangat terbatas berdasarkan hukum yang berlaku. Bangsa lain dapat turut menikmati karena kebaikan negara dan sama-sama berdiri di bumi yang sama meski berbeda belahan dan kewarganegaraan.

Perjanjian nominee merupakan sebuah perjanjian innominaat yang ada di Indonesia. Terkait perjanjian *nominee* itu sendiri, pada dasarnya telah memenuhi syarat sahnya sebuah perjanjian, akan tetapi dengan adanya penyelundupan hukum berupa adanya WNA sebagai pihak dalam perjanjian nominee mengakibatkan perjanjian ini rentan terhadap gugatan. Hal ini dikarenakan WNA sebagai pihak dalam perjanjian nominee merupakan suatu hal yang telah dilarang dalam UUPA. UUPA sebagai *lex specialis* menempatkan posisinya dengan mengesampingkan BW, sehingga dengan sendirinya perjanjian *nominee* tersebut batal demi hukum.⁹

Tanah Indonesia memiliki nilai yang sangat tinggi baik nilai ekonomis dan nilai religius. Nilai ekonomis nampak ketika di dalam kandungan tanah terdapat kekayaan alam yang luar biasa seperti mineral, tambang, minyak, batuan, galian, tempat bernaungnya tumbuhan dan hewan yang sangat banyak jenisnya. Sedangkan nilai religius oleh karena Tuhan hanya memberikan kekayaan fantastis ini kepada bangsa Indonesia saja meskipun diluar sana masih banyak bangsa lain.

Kenyataan dalam praktik ditemukan warga negara asing yang secara tidak langsung memiliki tanah melalui pembuatan perjanjian *nominee* dengan warga negara Indonesia. Kepemilikan oleh orang asing tersebut seperti tanah, rumah, ruko (rumah dan toko), villa, bahkan pulau. Perjanjian *Nomine* atau bisa disebut dengan perjanjian *trustee agreement* (mekanisme alibaba) atau perjanjian pinjam nama adalah perjanjian yang dibuat antara warga negara Indonesia dan warga negara Indonesia dengan objek tanah beserta bangunan di atasnya dengan pemilik manfaat *riil* adalah orang asing. Secara formil, orang Indonesia sebagai pemilik tetapi pada kenyataannya orang asinglah yang memiliki dan menguasai objek tersebut.

Rumusan Masalah

Apa urgensi Pengaturan Sanksi atas Perjanjian Nominee Kepemilikan Tanah Oleh Asing dalam Hukum Nasional?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui urgensi Pengaturan Sanksi atas Perjanjian Nominee Kepemilikan Tanah Oleh Asing dalam Hukum Nasional. Tanah yang merupakan

⁹ Norentia Ekunming Sari, Suhariningsih Suhariningsih, and Abdul Madjid, 'Akibat Hukum Terhadap Jual Beli Tanah Yang Telah Didahului Perjanjian Nominee Dengan Warga Negara Asing', *Jurnal Cakrawala Hukum*, 12.2 (2021), 205–12 <<https://doi.org/10.26905/idjch.v12i2.5808>>.

kekayaan bangsa Indonesia ternyata pada praktiknya dikuasai dan dinikmati oleh orang asing yang ketentuannya belum secara tegas diatur dalam hukum tanah nasional.

Metode Penelitian

Bentuk penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah yuridis normatif, yaitu dengan menelaah norma hukum tertulis langsung dengan pokok permasalahan yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini. Penelitian yang dilakukan peneliti, yaitu mengenai analisis terhadap putusan pengadilan yang berkaitan dengan pemberian kuasa menjual berdasarkan amar putusan pengadilan. Untuk jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu data sekunder yang tidak diperoleh langsung dari lapangan melainkan melalui proses mencari bahan-bahan kepustakaan, dan berupa bahan hukum sekunder berupa teori-teori yang diambil dari berbagai karya pustaka, UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan yang terkait dalam penelitian ini. Selain hukum positif, bahan hukum sekunder dalam penelitian ini menggunakan buku-buku dan hasil-hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan topik penelitian.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan alat pengumpulan data berupa studi dokumen dan teori serta peraturan-peraturan yang ada, dengan mengumpulkan peraturan perundang-undangan terkait Sanksi atas Perjanjian Nominee Kepemilikan Tanah oleh Asing dalam Hukum Nasional yang berfokus masalah, serta penelitian yang multidisipliner yang didasarkan pada disiplin ilmu hukum internasional dan hukum agraria/pertanahan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada prinsipnya, pengalihan hak atas tanah kepada orang asing diatur dua pasal di dalam UUPA yaitu Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2). Pertama, Orang asing yang memperoleh hak milik karena pewarisan atau percampuran harta perkawinan, atau karena kehilangan kewarganegaraan Indonesia wajib melepaskan hak itu di maksimal satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Apabila setelah satu tahun lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus demi hukum dan tanahnya jatuh pada Negara. Kedua, Setiap perbuatan yang bertujuan untuk langsung atau tidak langsung mengalihkan hak milik kepada orang asing atau badan hukum memiliki dua akibat hukum yaitu batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara. Kedua ketentuan tersebut tidak menghapus hak-hak pihak lain yang membebaninya dan tetap ada sampai hak yang membebaninya berakhir.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan yang berbunyi Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing. Penelitian ini hanya fokus pada orang asing yang berbentuk orang perorangan karena badan hukum asing secara tegas memang tidak diperbolehkan untuk memiliki hak atas tanah di Indonesia. Indonesia juga melarang adanya kewarganegaraan ganda kecuali anak dibawah 18 tahun / kewarganegaraan terbatas sebagaimana diatur didalam Pasal 4 huruf c, d, h, l, dan Pasal 5 UU Kewarganegaraan.

Mari kita tengok pengaturan perjanjian *nominee* didalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang penanaman modal. Pertama, Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain. Kedua, dalam hal penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing membuat perjanjian dan/atau pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perjanjian dan/atau pernyataan itu dinyatakan batal demi hukum. Dan Ketiga, Meskipun pasal 33 ayat (2) UU No. 40/2007 berlaku untuk kepemilikan saham dan tidak ada peraturan yang mengatur larangan mengenai perjanjian nominee arrangement untuk kepemilikan tanah tetapi dalam hukum pertanahan di Indonesia adanya asas larangan pengasingan tanah (*grounds verponding verbood*) yang melarang kepemilikan tanah dengan hak selain hak pakai untuk dimiliki oleh warga negara asing. Konflik yang terjadi saat ini lebih dikarenakan adanya kekeliruan dalam memberi makna terhadap "larangan pengasingan" tanah adat. Oleh karena itu prajuru ada dan masyarakat adat, serta pemerintah diharapkan mampu mencermati falsafah yang mendasari penguasaan dan pemilikan tanah adat sesuai konteks kekinian dalam perspektif Hukum Agraria Nasional.¹⁰

Perbuatan pengalihan dengan cara pembuatan perjanjian nominee merupakan penyelundupan hukum. Penyelundupan hukum tersebut menggunakan "kedok" atau "*strooman*". Cara pengasingan tanah ini sering disebut sistem *strooman* atau sistem Ali Baba. Orang asing mempunyai kekayaan melimpah terlebih mata uang mereka mempunyai nilai kurs yang lebih tinggi dari negara objek berada (Indonesia) sehingga dengan mudah membeli tanah atau tanah beserta benda di atasnya. Kecurangan model ini sulit dideteksi karena secara administrasi memang pengalihan kepemilikan dilakukan oleh dua pihak yang sama-sama berwarganegaraan Indonesia.

Urgensi Pemberian sanksi terhadap para pihak pembuat Perjanjian *Nominee* Kepemilikan Tanah perlu dikaji lebih mendalam dalam perspektif yuridis dan sosial. Orang asing sebagai pihak yang sebenarnya mendapatkan manfaat meskipun tidak menjadi para pihak dalam pembuatan perjanjian juga harus bertanggung gugat. Ia secara yuridis telah melanggar ketentuan UUPA sudah sepatutnya mendapatkan sanksi internasional karena berkebangsaan asing juga (bukan warga negara Indonesia).

Dalam hal perjanjian pinjam nama (*Nominee*), kepemilikan hak atas tanah di dalam sertifikat tanah atas nama warga negara Indonesia, apabila terjadi sengketa antara pihak warga negara asing dan warga negara Indonesia, warga negara asing tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat dikarenakan dalam peraturan pertanahan di Indonesia telah mengatur kepemilikan hak atas tanah untuk warga negara asing adalah hak pakai. Maka akibat hukum yang ditimbulkan dari sengketa pemilikan tanah ini adalah tanah sertifikat atas warga negara Indonesia akan tetap menjadi milik warga negara Indonesia dan hal ini menimbulkan kerugian bagi warga negara asing.¹¹

¹⁰ I Made Suwitra, 'Larangan Untuk Pemindahan Tanah Dalam Masyarakat Hukum Adat Bali : Perspektif Hukum Tanah Nasional', *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 41.01 (2011), 48–66.

¹¹ I Ketut Sudantra Luh Devy Larasati, 'Penguasaan Tanah Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Oleh Warga Negara Asing', *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, 01.10 (2013), 1–4.

Perolehan kepemilikan tanah bisa melalui perkawinan campuran, pewarisan *abintestato*, perubahan status, dan naturalisasi. Keempat cara ini terjadi apabila si penerima hak merupakan warga negara asing. Perkawinan campuran terjadi apabila seorang warga negara Indonesia kawin dengan seorang warga negara asing, pewarisan *abintestato* terjadi apabila seorang warga negara asing memperoleh bagian warisan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan (pembagian berdasarkan penetapan KUHPerdato), perubahan status apabila terjadi perubahan status terhadap tanah, dan naturalisasi terjadi apabila seorang warga negara Indonesia mendapatkan status kewarganegaraan Indonesia sebagaimana ditentukan oleh hukum kewarganegaraan (UU Kewarganegaraan).

Ada beberapa putusan pengadilan yang memungkinkan orang asing dapat memiliki tanah Hak Milik di Indonesia diantaranya:

1. Putusan MA tanggal 12 Mei 2005 No. 3383.K/ Pdt/2003. Inti putusan tersebut menyatakan bahwa tanah bersertifikat atas nama Lidya Elsy (isteri Walter Nicolson Jamieson seorang WNA), karena Lidya Elsy meninggal tanpa mempunyai keturunan (anak), maka semua tanah tersebut jatuh kepada suaminya sebagai satu-satunya ahli waris
2. Putusan PN Gianyar No. 34/Pdt.G/2002/PN Gir. yang dikuatkan oleh Putusan PT Denpasar No. 18/Pdt/2004/ PT. Dps Isi putusannya adalah WNA dikalahkan karena perjanjian yang dibuat tanggal 3 Agustus 1998 tersebut batal demi hukum dan sertifikat HM yang bersangkutan harus segera diserahkan kepada pihak WNI sebagai pemilik yang sah. harusnya

Ketentuan yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah definisi orang asing yang diatur Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Menurut pasal ini, Orang Asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. Jadi penulis menekankan bahwa istilah orang asing memang dikenal dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan PP tersebut diatas.

Perjanjian *nominee* yang dibuat oleh para pihak merupakan perbuatan hukum sehingga memberikan akibat hukum. Adapun setelah dianalisis oleh penulis berdasarkan ketentuan yang berlaku ternyata akibat hukum dibuatnya perjanjian *nominee* dapat dikaji dengan dua ketentuan yaitu ketentuan UUPA dan ketentuan diluar UUPA (yaitu rezim hukum perdata berdasarkan KUHPerdato). Dua ketentuan ini dapat saja diterapkan sekaligus karena sebagai bentuk hukuman kepada pelaku/pembuat perjanjian *nominee* meskipun ketentuan UUPA lebih bersifat *lex specialis* daripada ketentuan diluar UUPA. Jelas dikatakan bahwa orang asing tidak diperbolehkan mempunyai hak untuk memiliki atas tanah mereka yang tinggal di negara kita hanya bisa mempunyai tanah atau pun bangunan sebatas hak pakai dan hak sewa.¹²

¹² Anton Diary and others, 'Kajian Yuridis Perjanjian *Nominee* Terhadap Keabsahan Jual Beli Tanah Oleh Warga Negara Asing Ditinjau Dari UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (Study Kasus Putusan MA Nomor 3200 K/PDT/2014)', *Jurnal Hukum Dan Kemasyarakatan Al-Hikmah*, 2.2 (2021), 240-47.

Berdasarkan ketentuan UUPA yaitu Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2), pengalihan hak milik kepada orang asing baik secara langsung atau tidak langsung memiliki dua akibat hukum. Pertama, hak orang asing tersebut hapus demi hukum. Kedua, tanah yang menjadi objek perjanjian nominee akan jatuh kepada negara. Ada pertanyaan mendasar terhadap dua ketentuan tersebut yaitu bagaimana apabila pengalihan hak berdasar perjanjian nominee nantinya secara administrasi tertulis atas nama warga negara Indonesia bukankah secara yuridis sertipikat hak milik akan juga bernama warga negara Indonesia tersebut. Dengan kata lain tanah tersebut memang secara hukum dimiliki oleh warga negara Indonesia meskipun faktanya memang pembayaran pengalihan berasal dari orang asing. Dua pasal tersebut menurut penulis belum mampu menjawab masalah perjanjian nominee karena secara administrasi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1947 tentang pendaftaran tanah *jo*. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 tahun 1947 tentang peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1947 tentang pendaftaran tanah yang pada pokoknya sertipikat sebagai alat bukti yang kuat.

Analisa selanjutnya berdasarkan ketentuan diluar UUPA (yaitu rezim hukum perdata berdasarkan KUHPperdata). Perjanjian *nominee* tersebut diatas batal demi hukum karena melanggar unsur keempat Pasal 1320 KUHPperdata (suatu sebab yang diperbolehkan) dan Pasal 1337 BW (melanggar UU). Adapun UU yang dilanggar adalah UUPA yaitu Pasal 21 ayat 3 dan Pasal ayat 2. Akibat hukum selanjutnya adalah pembayaran jual beli tidak dapat ditarik kembali.

Perjanjian *nominee* harus tunduk kepada ketentuan - ketentuan hukum perjanjian dalam KUHPperdata. Perjanjian *nominee* yang digunakan oleh warga negara asing harus sesuai dengan syarat sahnya perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPperdata. Pasal tersebut menentukan adanya 4 (empat) syarat sahnya perjanjian, yaitu: Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; Cakap untuk membuat suatu perjanjian; Mengenai suatu hal tertentu; dan Sesuatu sebab yang halal. Dengan hal ini maka, perjanjian nominee tidak memenuhi unsur suatu sebab yang halal karena menyangkut pemindahan hak atas tanah dari warga negara Indonesia kepada warga negara asing secara tidak langsung yang dilarang dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Sehingga menyebabkan perjanjian nominee menjadi tidak sah/absah dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bagi para pihaknya.¹³

Subjek yang terlibat didalam jual beli tanah pada umumnya adalah penjual, pembeli, Kantor Pertanahan, Bapenda/Dispenda, dan PPAT. Sedangkan subjek yang terlibat didalam perjanjian nominee tanah yaitu penjual, pembeli, orang asing, kadang juga melibatkan perantara, Kantor Pertanahan, Bapenda/Dispenda, dan PPAT. Beberapa aturan pelaksanaan UUPA dan peraturan lain yang terkait hak-hak penguasaan atas tanah yang tidak atau belum sejalan dengan politik hukum larangan kepemilikan tanah hak milik oleh orang asing adalah: izin pemindahan hak atas tanah, kuasa mutlak, perjanjian pengikatan jual beli atau PPJB, kemudahan perolehan tanah, bangun guna serah, perantaraan penguasaan tanah/ "makelaran tanah", harta benda dalam perkawinan, izin

¹³ Kadek Ramdhana Wija Dharma, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Made Puspasutari Ujjanti, 'Larangan Penguasaan Tanah Oleh Wna Melalui Perjanjian Nominee', *Jurnal Konstruksi Hukum*, 3.2 (2022), 246-51 <<https://doi.org/10.55637/jkh.3.2.4806.246-251>>.

tinggal tetap bagi orang asing, dan izin majelis kehormatan notaris. PPAT sebagai salah satu subjek yang berperan penting perlu dilakukan pengawasan terlebih adanya gagasan menuju e-notary / cyber notary.¹⁴

Notaris sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan dalam membuat akta otentik harusnya menolak dengan tegas apabila adanya para pihak yang ingin membuat perjanjian nominee, khususnya apabila atas kepentingan warga negara asing yang ingin menguasai tanah dengan Hak Milik untuk menjalankan aktifitas bisnis. Baiknya notaris sebagai pejabat yang mengerti hukum harus mengarahkan warga asing tersebut bila ingin menguasai tanah dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Guna Usaha (HGU) atas tanah di Indonesia, dengan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam UUPA.¹⁵ Bagi para pihak yang melakukan perjanjian nominee, sebaiknya mengurungkan niatnya tersebut. Dikarenakan perbuatan tersebut termasuk penyelundupan hukum, yang dapat menimbulkan permasalahan hukum kedepannya.¹⁶ Upaya hukum yang dapat dilakukan dalam hal terjadinya sengketa terhadap perjanjian nominee yang didalamnya mengandung perbuatan- perbuatan hukum peralihan hak milik atas tanah antara WNI dengan WNA adalah diselesaikan melalui jalur non litigasi dan melalui jalur litigasi.¹⁷

Notaris yang membuat akta tersebut dapat digugat pertanggungjawaban secara perdata atas kerugian yang diderita oleh para pihak karena dibuatnya akta yang berisi perjanjian nominee yang batal demi hukum tersebut. Selain itu, Notaris yang bersangkutan dapat dikenai sanksi administratif berupa teguran, peringatan, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, dan/atau pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Organisasi Ikatan Notaris Indonesia karena melanggar Kode Etik Notaris dan Sumpah Jabatan Notaris.¹⁸

Pemerintah harus lebih mempertegas di bidang penegakkan hukum terhadap Peraturan Perundang-undangan UU No. 25/2007 tentang penanaman modal.¹⁹ Di thailand, apabila perkawinan antara WNT (Warga Negara Thailand) dan WNA (Warga Negara Asing) berakhir, baik karena meninggalnya warga Thailand maupun perceraian, tanah tidak akan pernah jatuh pada orang asing. Ketentuan tersebut dengan kondisi orang asing pasangan WNT harus membuat pernyataan tertulis, bahwa ia (orang asing) tidak akan mengklaim tanah yang dibeli itu sebagai miliknya. Di Thailand untuk apabila ada

¹⁴ Muhammad Farid Alwajdi, 'Urgensi Pengaturan Cyber Notary Dalam Mendukung Kemudahan Berusaha Di Indonesia', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9.2 (2020), 257 <<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i2.422>>.

¹⁵ Djauhari M. Edwin Azhari, Ali Murtadho, 'Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Lombok', *Jurnal Akta*, 5.1 (2018), 43–50.

¹⁶ I Dewa Agung Dharma Jastrawan and I Nyoman Suyatna, 'Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia', *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 7.2 (2019), 1 <<https://doi.org/10.24843/km.2019.v07.i02.p13>>.

¹⁷ Ni Putu Tanjung Eka Wijayani, 'Penyelesaian Sengketa Perjanjian Nominee Tentang Peralihan Hak Milik Atas Tanah Kepada Warga Negara Asing (Wna) Ditinjau Dari Pasal 26 Ayat (2) UUPA', *Aktual Justice*, 3.2 (2018), 122–38.

¹⁸ Wita Wikasita Wirayang and others, 'Tanggung Jawab Notaris Atas Perjanjian Nominee Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing', *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 9.10 (2021), 1952–62 <<https://doi.org/https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i10.p18> ABSTRAK>.

¹⁹ Reskyel Steviano Kaeng, 'Kajian Hukum Perjanjian Nominee/Trustee Atas Pemberian Kuasa Penanaman Modal Asing Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007', *Lex Et Societatis Vol.*, VII.5 (2019), 1–19.

pelanggaran karena dibuatnya perjanjian nominee akan berakibat perjanjian tidak sah dan dinyatakan batal serta ia dapat dikenai pidana 2 tahun dan denda 20.000 Baht.

Peraturan nominee yang muncul pada praktik jual-beli tanah antara Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) oleh Legal Drafter semestinya dibuatkan aturan tersendiri yang berkekuatan hukum tetap. Notaris sewajarnya tidak menerbitkan perjanjian nominee, Karena dinilai bertentangan dengan Kode Etik Notaris (KEN). Setiap substansi perjanjian perlu dipahami oleh para pihak sehingga dikemudian hari tidak menimbulkan sengketa.²⁰ Sebaiknya dibuatkan peraturan khusus yang tegas dan jelas untuk mengatur tentang Perjanjian Nomine dalam hal kepemilikan tanah oleh WNA, masalah tersebut tentunya tidak bisa dibiarkan begitu saja, karena penguasaan atau kepemilikan tanah Hak Milik oleh orang asing melalui perjanjian nominee bisa berdampak negatif bagi Bangsa dan Negara Indonesia apalagi kalau penguasaannya itu belum ada batas-batasnya.²¹

Penutup

Kesimpulan penelitian ini yaitu perlu adanya pengesahan PP yang bersifat top-down minimal PP. tidak adanya sanksi pidana karena jelas-jelas pembuatan perjanjian nominee merupakan pembuatan dokumen hukum yang penuh kepalsuan dan kebohongan dimana pihak pembeli yang sebenarnya adalah orang asing tetapi diubah menjadi orang Indonesia. Tidak adanya lembaga negara yang diperintahkan secara khusus yang berwenang memeriksa ketentuan spesifik dari setiap perjanjian nominee. Belum ada peraturan perundangan-undangan yang secara tegas memberikan sanksi baik pidana, perdata, atau administrasi bagi para pihak yang membuat perjanjian nominee kepemilikan tanah oleh warga negara asing. Selanjutnya tidak adanya sanksi pidana karena jelas-jelas pembuatan perjanjian nominee merupakan pembuatan dokumen hukum yang penuh kepalsuan dan kebohongan dimana pihak pembeli yang sebenarnya adalah orang asing tetapi diubah menjadi orang Indonesia. Tidak adanya lembaga negara yang diperintahkan secara khusus yang berwenang memeriksa ketentuan spesifik dari setiap perjanjian nominee. Kantor pertanahan perlu menyelidiki status riil kepemilikan dari tanah dengan memeriksa pemilik manfaat tanah tersebut

Saran penelitian ini yaitu Pemerintah perlu memberikan sanksi tegas bagi warga negara asing yang membuat perjanjian nominee dengan warga negara Indonesia melalui penerbitan peraturan perundangan-undangan minimal peraturan pemerintah. Urgensi pemberian sanksi karena tanah merupakan hak bangsa Indonesia yang dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, wujud kedaulatan negara (sovereignty), warga negara asing dilarang memiliki tanah hak milik, dan tanah Indonesia adalah karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia

²⁰ ketut Sudiatmaka Ni Putu Monika Ventari Kusumawati, Ni Ketut Sari Adnyani, 'Keabsahan Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Indonesia Dengan Warga Negara Asing Dalam Praktik Jual Beli Tanah Hak Milik Dikaji Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960', *Komunitas Yustisia*, 3.2 (2020), 102–13.

²¹ deny Haspada Ridwan Mutaqin, 'Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing Dengan warga Negara Indonesia Dalam Praktik Jual Beli Tanah Hakmilik Yang Dihubungkan Dengan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata', *Wacana Paramarta*, 17.02 (2018), 115–23 <<https://doi.org/https://doi.org/10.32816/paramarta.v17i2.77>>.

Daftar Pustaka

- Alwajdi, Muhammad Farid, 'Urgensi Pengaturan Cyber Notary Dalam Mendukung Kemudahan Berusaha Di Indonesia', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9.2 (2020), 257 <<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i2.422>>
- Dharma, Kadek Ramdhana Wija, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Made Puspasutari Ujianti, 'Larangan Penguasaan Tanah Oleh Wna Melalui Perjanjian Nominee', *Jurnal Konstruksi Hukum*, 3.2 (2022), 246–51 <<https://doi.org/10.55637/jkh.3.2.4806.246-251>>
- Diary, Anton, S Surbakti, Sry Darma, Yanti Panjaitan, and Romindo Siagian, 'Kajian Yuridis Perjanjian Nominee Terhadap Keabsahan Jual Beli Tanah Oleh Warga Negara Asing Ditinjau Dari UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (Study Kasus Putusan MA Nomor 3200 K/PDT/2014)', *Jurnal Hukum Dan Kemasyarakatan Al-Hikmah*, 2.2 (2021), 240–47
- FX. Sumarja, *Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Tinjauan Politik Hukum Dan Perlindungan Warga Negara Indonesia*, ed. by Ahmad Nashih Luthf, 1st edn (Sleman: STPN Press, 2015) <<http://pppm.stpn.ac.id/wp-content/uploads/2017/08/Hak-Atas-Tanah-bagi-Orang-Asing.pdf>>
- Jastrawan, I Dewa Agung Dharma, and I Nyoman Suyatna, 'Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia', *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 7.2 (2019), 1 <<https://doi.org/10.24843/km.2019.v07.i02.p13>>
- Luh Devy Larasati, I Ketut Sudantra, 'Penguasaan Tanah Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Oleh Warga Negara Asing', *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 01.10 (2013), 1–4
- M. Edwin Azhari, Ali Murtadho, Djauhari, 'Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Lombok', *Jurnal Akta*, 5.1 (2018), 43–50
- Muhammad Taufiq Budiarto, 'Tax Review Aspek Perpajakan Atas Pengalihan Hak Tanah Dan Bangunan Dengan Mekanisme Perjanjian Nominee', *Jurnal Pajak Dan Bisnis*, 2.2 (2021), 46–61 <<https://doi.org/https://doi.org/10.55336/jpb.v2i2.34>>
- Nelson, Annisa Maudi Arsela dan Febby Mutiara, 'Perjanjian Nominee Dalam Hukum Pertanahan Nasional', *PALAR (Pakuan Law Review)*, 07.02 (2019), 505–24 <<https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar>>
- Ni Putu Monika Ventari Kusumawati, Ni Ketut Sari Adnyani, Ketut Sudiarmaka, 'Keabsahan Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Indonesia Dengan Warga Negara Asing Dalam Praktik Jual Beli Tanah Hak Milik Dikaji Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960', *Komunitas Yustisia*, 3.2 (2020), 102–13
- Reskyel Steviano Kaeng, 'Kajian Hukum Perjanjian Nominee/Trustee Atas Pemberian Kuasa Penanam Modal Asing Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007', *Lex Et Societatis Vol.*, VII.5 (2019), 1–19
- Ridwan Mutaqin, Deny Haspada, 'Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing Denganwarga Negara Indonesia Dalam Praktik Jual Beli Tanah Hakmilik Yang Dihubungkan Dengan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata', *Wacana Paramarta*, 17.02 (2018), 115–23 <<https://doi.org/https://doi.org/10.32816/paramarta.v17i2.77>>

- Rina Yulianti et al, 'Urgensi Pengaturan Reklamasi Pantai Di Wilayah Pesisir Selatan Madura', *Yustisia*, 4.1 (2015), 103–21 <<https://dx.doi.org/10.20961/yustisia.v91i0.2856>>
- Sari, Norentia Ekunming, Suhariningsih Suhariningsih, and Abdul Madjid, 'Akibat Hukum Terhadap Jual Beli Tanah Yang Telah Didahului Perjanjian Nominee Dengan Warga Negara Asing', *Jurnal Cakrawala Hukum*, 12.2 (2021), 205–12 <<https://doi.org/10.26905/idjch.v12i2.5808>>
- Suwitra, I Made, 'Larangan Untuk Pemindahan Tanah Dalam Masyarakat Hukum Adat Bali : Perspektif Hukum Tanah Nasional', *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 41.01 (2011), 48–66
- Wijayani, Ni Putu Tanjung Eka, 'Penyelesaian Sengketa Perjanjian Nominee Tentang Peralihan Hak Milik Atas Tanah Kepada Warga Negara Asing (Wna) Ditinjau Dari Pasal 26 Ayat (2) Uupa', *Aktual Justice*, 3.2 (2018), 122–38
- Wirayang, Wita Wikasita, Program Studi, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, and others, 'Tanggung Jawab Notaris Atas Perjanjian Nominee Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing', *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, 9.10 (2021), 1952–62 <<https://doi.org/https://doi.org/10.24843/KS.2021.v09.i10.p18>>
- "Masalah Hak WNI Keturunan Tionghoa untuk Memiliki Tanah di Yogyakarta", <https://www.hukumonline.com> , diakses tanggal 15 Juli 2022