

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP WARGA NEGARA INDONESIA
DALAM TRANSAKSI JUAL BELI TANAH TERKAIT PENGGUNAAN
NOMINEE AGREEMENT DENGAN WARGA NEGARA ASING
(ANALISIS PUTUSAN NOMOR 510/PDT.G/2024/PN DPS)
LEGAL PROTECTION FOR INDONESIAN CITIZENS IN LAND SALE AND
PURCHASE TRANSACTIONS RELATED TO THE USE OF NOMINEE
AGREEMENTS WITH FOREIGN CITIZENS (ANALYSIS OF JUDGMENT
NUMBER 510/PDT.G/2024/PN DPS)**

Irhamsyah, Yudha Cahya Kumala dan Faranida Farizah

Universitas Jayabaya

Korespondensi Penulis : Irhamsahirham@gmail.com, yudha.ck@gmail.com,
faranida.fariza30@gmail.com

Irhamsyah, Yudha Cahya Kumala, Faranida Farizah. *Perlindungan Hukum terhadap Warga Negara Indonesia dalam Transaksi Jual Beli Tanah Terkait Penggunaan Nominee Agreement dengan Warga Negara Asing (Analisis Putusan Nomor 510/Pdt.G/2024/Pn Dps)*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026).

ABSTRAK

Dalam melakukan Investasi di Indonesia masih ditemukan pelaksanaan *nominee agreement* untuk mengakali pembatasan hukum. Kondisi ini bertentangan pemenuhan syarat sah perjanjian sebagaimana yang tercantum di dalam KUHPerdara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa akibat hukum transaksi jual beli tanah menggunakan *nominee agreement* serta mengkaji perlindungan hukum bagi WNI dalam transaksi tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat hukum transaksi jual beli tanah yang menggunakan *nominee agreement* adalah batal demi hukum. Perlindungan hukum bagi WNI secara nyata telah diatur dalam hukum positif di Indonesia.

Kata Kunci: *Nominee Agreement*, *Perlindungan Hukum*, *Warga Negara Indonesia*

ABSTRACT

In Indonesia, investments in nominee agreements still used to circumvent legal restrictions. This situation contradicts the requirements for valid agreement as stipulated the Civil Code. This study aims to analyze legal consequences of land sale and purchase transactions using nominee agreements and examine the legal protection for Indonesian citizens in such transactions. The research method used

normative juridical research, utilizing primary, secondary, and tertiary legal materials analyzed qualitatively. The results indicate that the legal consequences of land sale and purchase transactions using nominee agreements are null and void. Legal protection for Indonesian citizens explicitly regulated in positive law in Indonesia.

Keywords: *Nominee Agreement, Legal Protection, Indonesian Citizens*

A. PENDAHULUAN

Hukum investasi mengatur tentang penanaman modal, baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Dalam konteks Indonesia, hukum investasi memiliki keterkaitan erat dengan berbagai bidang hukum lain seperti hukum agraria, hukum pajak dan hukum lingkungan. Keterkaitan dengan hukum agraria menjadi sangat penting karena setiap kegiatan investasi, terutama yang melibatkan investor asing, tidak terlepas dari penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai faktor produksi utama.¹

Namun pada kenyataannya, masih ditemukan penyimpangan yang dilakukan dalam melakukan Investasi di Indonesia di antaranya ialah pelaksanaan *nominee agreement* yang dilakukan untuk mengakali pembatasan hukum yaitu dengan menempatkan Warga Negara Indonesia sebagai pihak yang secara formal tercatat sebagai pemegang hak atas tanah namun sesungguhnya bertindak untuk dan atas Warga Negara Asing.

Pada umumnya dalam menjalankan suatu kerjasama, para pihak menghadap notaris untuk menuangkan maksud dan tujuan kerjasama ke dalam bentuk perjanjian tertulis untuk memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat dan dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam penyelesaian sengketa di kemudian hari.² Dalam hal ini seharusnya notaris tidak hanya sekedar menuangkan kehendak para pihak ke dalam suatu akta autentik melainkan juga memiliki kewajiban untuk memberikan penyuluhan hukum.³

¹ Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, p.23.

² Subekti R., *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT intermasa, Jakarta, 2003, p.178.

³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, UU No.2 Tahun 2014, LN RI Tahun 2014 No.3, TLN RI No.5491, Ps.15, ayat (2) huruf e.

Berlandaskan pada kronologi didalam putusan Nomor 510/Pdt.G/2024/PN Dps, diawali dengan pengenalan R.T seorang Warga Negara Indonesia (Penggugat) dengan M.R.I (Tergugat I) dan S.L (Tergugat II) yang merupakan Warga Negara Asing berkebangsaan Jerman di tahun 2012. Para Tergugat menyatakan keinginannya untuk dicarikan lahan didekat pantai yang nantinya akan dibangun resort/hotel, kemudian Para Tergugat berangkat dari Jerman untuk *survey* ke lokasi mengecek tanah bersama dengan Penggugat.

Dari hasil *survey*, Para Tergugat menyampaikan ketertarikan terhadap lokasi yang diberikan yaitu yang berada di Desa Tana Mete dan Desa Waimaringi dan menyanggupi segalanya untuk mendapatkan tanah tersebut dan meminta Penggugat untuk menjadi *nominee* dalam mempercepat proses jual beli. Disamping itu, Para Tergugat berencana untuk mendirikan PT PMA dan dilahan itu akan dibangun resort dengan menggunakan banyak tenaga kerja lokal.

Kemudian menunjuk Notaris untuk mempersiapkan dokumen dan akan menandatangani perjanjian *nominee* antara Tergugat I dan Tergugat II dengan Penggugat atas kepemilikan lahan di Desa Tana Mete dan Desa Waimaringi.

Setelah tanah-tanah yang terletak di desa Waimaringi terbit sertifikat, pada tahun 2012 seluas 52.550 m² (lima puluh dua ribu lima ratus limapuluh lima meter persegi), kemudian Tergugat I menyuruh Penggugat untuk segera memproses tanah kedua yang terletak di Desa Tana Mete, namun karena terjadi kekurangan dana, berdasar keterangan Penggugat, Tergugat I hendak menjual sebagian tanah yang berada di desa waimaringi kepada teman WNA lainya yang berinisial SA yang berkewarganegaraan Italia.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka Peneliti tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dalam bentuk Tesis dengan Judul “**Perlindungan Hukum terhadap Warga Negara Indonesia dalam Transaksi Jual Beli Tanah Terkait Penggunaan *Nominee Agreement* dengan Warga Negara Asing (ANALISIS PUTUSAN NOMOR 510/PDT.G/2024/PN DPS)**”.

1. Bagaimana akibat hukum transaksi jual beli tanah terkait penggunaan *nominee agreement* dengan Warga Negara Asing?
2. Bagaimana perlindungan hukum Warga Negara Indonesia dalam melakukan transaksi jual beli tanah terkait penggunaan *nominee agreement* dengan Warga Negara Asing?

B. PEMBAHASAN

1. Akibat Hukum Transaksi Jual Beli Tanah Terkait Penggunaan *Nominee Agreement* dengan Warga Negara Asing

Dalam praktiknya, kepemilikan hak atas tanah oleh pihak asing seringkali dilakukan dengan melanggar batasan yang ditetapkan oleh hukum positif Indonesia melalui penggunaan perjanjian *nominee*. Perjanjian *nominee* termasuk dalam kategori perjanjian tanpa nama karena tidak diatur secara tegas dalam hukum Indonesia, termasuk Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Warga negara asing seringkali menggunakan perjanjian *nominee* untuk menghindari pembatasan tertentu, seperti aturan kepemilikan tanah yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1960.⁴

Dengan adanya perjanjian *nominee* kepemilikan tanah oleh asing, maka terdapat pelanggaran terhadap dasar pembentukan UUPA yang bertujuan bertujuan untuk melindungi kepentingan bangsa Indonesia, dengan fokus melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan prinsip-prinsip reformasi pertanahan sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang ini. Hal ini dinilai menimbulkan ketidaksesuaian dengan tujuan utama UUPA yang seharusnya mengutamakan kepentingan rakyat Indonesia dan menjamin penguatan dan perluasan hak kepemilikan tanah bagi warga negara Indonesia.

Dalam penggunaan perjanjian *nominee* ini, pemilik tanah yang diakui secara hukum adalah *nominee* atau warga negara Indonesia. Namun dana atau pembiayaan yang digunakan untuk pembelian objek tanah tersebut berasal dari warga negara asing atau *beneficial owner*. Kepemilikan ini bersifat tidak langsung, karena adanya hubungan hukum yang terdapat dalam perjanjian *nominee* antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing yang bersangkutan.

Ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA menentukan bahwa setiap perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada pihak yang tidak memenuhi syarat adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN RI Tahun 1960 No.104, TLN RI No.2043.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa hukum agraria tidak hanya menilai aspek formal, tetapi juga menilai tujuan dan substansi dari perbuatan hukum.

Dengan demikian, apabila *nominee agreement* terbukti digunakan sebagai sarana untuk mengalihkan hak milik kepada pihak yang tidak memenuhi syarat, maka peralihan hak tersebut tidak diakui oleh hukum. Pengadilan berwenang untuk membatalkan peralihan hak dan menetapkan tanah tersebut sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Penggunaan *nominee agreement* menimbulkan akibat hukum yang kompleks bagi para pihak yang terlibat. Pihak *beneficiary* tidak dapat menuntut pengakuan hak atas tanah karena sejak awal perbuatannya bertentangan dengan hukum. Sementara itu, pihak *nominee* yang secara formal tercatat sebagai pemegang hak juga tidak serta-merta dilindungi apabila terbukti hanya bertindak sebagai kedok hukum.

Selain itu, para pihak dapat dimintai pertanggungjawaban perdata atas dasar perbuatan melawan hukum apabila perjanjian *nominee* menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Dalam praktik, sengketa yang timbul dari *nominee agreement* sering kali berujung pada konflik kepentingan antara *nominee* dan *beneficiary*.

Didalam penelitian ini dapat ditegaskan bahwa penggunaan *nominee agreement* dalam transaksi jual beli tanah dengan Warga Negara Asing pada hakikatnya menimbulkan akibat hukum yang problematis karena bertentangan dengan prinsip dasar hukum perjanjian serta pertanahan nasional yang melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh Warga Negara Asing.

Sehingga berdasarkan kerangka akibat hukum menurut **R. Soeroso**, perjanjian *nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing tersebut terjadi hubungan hukum namun mengingat hal yang diperjanjikan tidak sah/halal maka menimbulkan sanksi yaitu batal demi hukum.

Kemudian kepemilikan hak atas tanah tetap tunduk pada hukum pertanahan sebagaimana tercantum pada pasal 9 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia.

2. Perlindungan Hukum Warga Negara Indonesia dalam Melakukan Transaksi Jual Beli Tanah Terkait Penggunaan *Nominee Agreement* dengan Warga Negara Asing

Perlindungan hukum menurut Sudikno Mertokusumo mencakup dua dimensi utama, yaitu: Perlindungan hukum preventif, yang bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran hukum dan perlindungan hukum represif, yang bertujuan menyelesaikan sengketa dan memulihkan hak pihak yang dirugikan.

Upaya perlindungan hukum preventif ialah dapat dilakukan oleh Notaris/PPAT kepada setiap calon klien yang menghadap dengan menyelenggarakan penyuluhan hukum jika hendak melakukan suatu perbuatan hukum.

Dalam memberikan penyuluhan hukum, notaris berperan untuk selalu bertindak jujur dan tidak berpihak, memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di dalam undang-undang, serta merahasiakan segala keterangan dan segala sesuatu yang diperolehnya dari para penghadap atau kliennya kepada pihak lain.

Notaris sebagai pejabat umum tidak hanya bertugas menuangkan kehendak para pihak ke dalam bentuk akta, tetapi juga wajib memberikan penyuluhan hukum secara komprehensif, khususnya apabila perbuatan hukum yang akan dilakukan berpotensi bertentangan dengan ketentuan hukum positif, seperti penggunaan *nominee agreement* dalam transaksi jual beli tanah.

Kewajiban penyuluhan hukum ini menjadi krusial karena praktik *nominee agreement* kerap dilakukan dengan maksud menyelubungi keadaan hukum yang sebenarnya dan menghindari pembatasan subjek hak atas tanah. Oleh karena itu, notaris berkewajiban menjelaskan secara jelas dan tegas mengenai kedudukan hukum perjanjian tersebut, risiko batal demi hukum, serta akibat hukum yang dapat timbul bagi para pihak di kemudian hari.

Kewajiban ini merupakan perwujudan asas kehati-hatian dan asas itikad baik, sekaligus bentuk perlindungan hukum preventif agar para pihak tidak terjebak dalam perjanjian yang secara substansial melanggar hukum.

Notaris juga dapat menjelaskan bahwa pembuatan akta yang isinya mengandung praktik *nominee* tidak dapat dilakukan, karena bertentangan dengan ketentuan yang berlaku di Indonesia.

Notaris yang tidak memberikan penyuluhan hukum secara memadai terhadap penggunaan *nominee agreement* dalam transaksi jual beli tanah berpotensi melanggar kewajiban jabatannya sebagai pejabat umum.

Penyuluhan hukum tidak boleh dipahami sebatas formalitas administratif, melainkan harus mencakup penjelasan substansial mengenai keabsahan perjanjian, tujuan hukum yang dilarang, serta konsekuensi yuridis yang mungkin timbul, termasuk risiko batal demi hukum dan hilangnya perlindungan hukum bagi para pihak. Dalam konteks *nominee agreement*, sikap pasif notaris atau sikap abai terhadap kehendak para pihak yang secara nyata bertentangan dengan hukum positif dapat menimbulkan tanggung jawab hukum, baik secara perdata, administratif, maupun etik.

Hal ini karena notaris tidak hanya bertanggung jawab atas kebenaran formal akta, tetapi juga dituntut menjalankan asas kehati-hatian dan asas itikad baik dalam setiap perbuatan jabatannya.

Secara normatif, Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan kewenangan sekaligus kewajiban kepada notaris untuk memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta, sehingga kelalaian dalam menjalankan kewajiban tersebut dapat dipandang sebagai penyalahgunaan kewenangan dan pengingkaran terhadap fungsi preventif hukum yang melekat pada jabatan notaris.

Disamping itu dalam memberikan perlindungan hukum preventif negara hadir dengan memberikan batasan melalui aturan yang ditetapkan berdasarkan peraturan, seperti hal nya hukum Investasi masih membuka ruang bagi investor asing untuk berinvestasi dalam bidang pertanahan melalui skema tertentu, hal ini menunjukkan adanya kompromi antara prinsip kedaulatan negara atas tanah dengan kebutuhan Indonesia untuk menarik Investasi asing disektor properti tanpa mengorbankan asas nasionalitas yang menjadi fondasi hukum pertanahan nasional.⁵

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2016, p.205.

Perlindungan hukum represif memperoleh relevansinya ketika upaya preventif tidak berjalan efektif, sehingga timbul sengketa hukum antara para pihak maka penyelesaian sengketa ditempuh melalui lembaga peradilan sebagai instrumen penegakan hukum, di mana hakim yang berwenang memberikan putusan berdasarkan pertimbangan hukum yang bersumber pada hukum positif Indonesia, dengan tujuan mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hak bagi para pihak yang berperkara.

Berdasar putusan hakim pada putusan nomer 510/Pdt.G/2024/PN Dps menyatakan bahwa objek sengketa ialah sah milik Warga Negara Indonesia yaitu Penggugat.⁶

Kemudian dalam Perlindungan hukum represif terhadap pihak yang beritikad baik dalam transaksi jual beli tanah dengan motif *nominee agreement* diberikan secara terbatas melalui penilaian kasuistis oleh hakim yaitu pemulihan hak berupa restitusi atau ganti kerugian, serta penerapan asas keadilan dan kepatutan.

C. PENUTUP

1. Akibat hukum transaksi jual beli tanah terkait penggunaan *nominee agreement* ialah batal demi hukum, karena tidak terpenuhinya syarat objektif didalam syarat sah perjanjian. Hal ini juga didukung oleh penegasan dalam Pasal 1335 dan 1337 KUHPerdota yaitu bahwa perjanjian yang dibuat dengan sebab yang palsu atau bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum adalah batal demi hukum serta Pasal 26 ayat (2) UUPA menentukan bahwa setiap perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada pihak yang tidak memenuhi syarat adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Dengan demikian, kerja sama berupa transaksi jual beli tanah terkait penggunaan *nominee agreement* antara Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia menjadi batal demi hukum atau perjanjian **secara otomatis tidak sah sejak semula** serta **tidak menimbulkan akibat hukum apa pun**

⁶ Pengadilan Negeri Denpasar, *Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 510/Pdt.G/2024/PN Dps*.

sejak saat dibuat, sehingga ketentuan terkait kepemilikan hak atas objek tanah akan tunduk pada hukum positif yang berlaku yaitu hanya mengakui pemegang hak atas tanah sebagai pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Hal ini sejalan dengan asas nasionalitas dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang membatasi kepemilikan hak milik atas tanah hanya bagi Warga Negara Indonesia serta melarang setiap perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung bertujuan memindahkan hak milik kepada orang asing, yang dinyatakan batal demi hukum.

2. Perlindungan hukum terhadap Warga Negara Indonesia dalam transaksi jual beli tanah dengan menggunakan *nominee agreement* secara nyata telah ditetapkan dalam hukum positif di Indonesia. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai Hak Milik, Warga Negara Asing hanya dapat menguasai tanah dengan status hak pakai dan hak sewa (Pasal 42 dan 45 UUPA), kemudian penetapan SEMA No. 10 Tahun 2020 memperkuat perlindungan hukum tersebut dengan memberikan pedoman kepada hakim untuk tidak mengakui atau melindungi perjanjian *nominee*. hal ini menunjukkan adanya kompromi antara prinsip kedaulatan negara atas tanah dengan kebutuhan Indonesia untuk menarik Investasi asing disektor properti tanpa mengorbankan asas nasionalitas yang menjadi fondasi hukum pertanahan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Harsono, Boedi. 2016. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan).
- HS, Salim dan Budi Sutrisno. 2008. *Hukum Investasi di Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers).
- R., Subekti. 2003. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. (Jakarta: PT intermasa).

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 510/Pdt.G/2024/PN Dps.