

**PRAKTIK PENGUASAAN TANAH OLEH WNA MELALUI PERJANJIAN
PINJAM NAMA (NOMINEE) DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA
THE PRACTICE OF LAND CONTROL BY FOREIGNERS THROUGH
NOMINEE AGREEMENTS IN THE LEGAL SYSTEM IN INDONESIA**

Fini Annisa Sudhuri

Magister Kenotariatan Universitas Padjadjaran

Korespondensi Penulis : finiannisasudhuri@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Sudhuri, Fini Annisa. *Praktik Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.9 (2024).

ABSTRAK

Berawal dari pesona pariwisata Indonesia yang indah menjadikan banyak WNA yang tidak hanya berinvestasi tapi henak memiliki tanah yang dapat dimiliki di Indonesia melalui perjanjian pinjam nama (nominee). Hal ini tentu dilarang dalam UUPA, yang mana yang dapat memiliki hak milik dan menguasai secara mutlak suatu tanah hanyalah WNI. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui praktik, mekanisme, dan dampak yang terjadi akibat adanya perjanjian pinjam nama (nominee) antara WNA dan WNI. Penelitian ini diolah dengan metode pendekatan yuridis normatif yaitu dengan melihat hukum sebagai sebuah perangkat regulasi/aturan ataupun doktrin yang memiliki sifat normatif (*law in book*). Hasil pembahasan ialah praktik pinjam nama (nominee) sampai saat ini masih marak terjadi khususnya di kota-kota pariwisata di Indonesia. Perjanjian pinjam nama (nominee) antara WNA dengan WNI dianggap menciderai UUPA dan tidak memenuhi syarat sah nya perjanjian yang menyebabkan perjanjian tersebut batal demi hukum.

Kata Kunci: Hak Milik, Perjanjian Pinjam Nama, Undang-undang Pokok Agraria

ABSTRACT

Starting from the charm of beautiful Indonesian tourism, many foreigners not only invest but also own land that can be owned in Indonesia through a nominee loan agreement. This is certainly prohibited in the UUPA, where only Indonesian citizens can have property rights and control absolutely a land. The purpose of this study is to find out the practices, mechanisms, and impacts that occur due to the existence of a nominee loan agreement between foreigners and Indonesian citizens. This research is processed with a normative juridical approach method, namely by looking at law as a set of regulations/rules or doctrines that have a normative nature (*law in book*). The result of the discussion is that the practice of borrowing names (nominees) is still rampant until now, especially in tourism cities in Indonesia. The nominee loan agreement between a foreigner and an Indonesian citizen is considered to harm the UUPA and does not meet the legal requirements of the agreement, which causes the agreement to be null and void.

Keywords: Property Rights, Nominee Agreement, Basic Agrarian Law

A. PENDAHULUAN

Pendahuluan “*Indonesia Tanah Tumpah Darahku*”. Kutipan tersebut sangat sering ditemui baik diberbagai literatur kenegaraan hingga lagu-lagu nasional di Indonesia. Melalui kutipan tersebut tersirat rasa nasionalisme yang tinggi dan keterikatan baik secara fisik maupun batin terhadap tanah air Indonesia. Hal ini jelas menumbuhkan rasa nasionalisme bagi setiap individu masyarakat dikarenakan bukan perjuangan yang mudah untuk dapat merdeka dan bertahan diatas tanah yang menjadi tempat warisan nenek moyang kita.

Berdasarkan sejarah yang tertulis, pada masa lampau tanah Indonesia sangat lama dijajah dan hendak dirampas oleh negara asing yang tidak lain tujuannya untuk menguasai seluruh tanah, sumber daya alam, hingga rakyat-rakyat di Indonesia. Bertahun-tahun penjajahan, bukan perjuangan yang mudah untuk masyarakat pada waktu itu dan para pahlawan untuk dapat mempertahankan tanah air Indonesia sehingga hasil dari pada perjuangan hingga pertumpahan darah di tanah Indonesia ini bisa kita nikmati hingga masa sekarang dengan merdeka dan damai. Namun, hal tersebut tidak menjadi suatu akhir dari pada ekspansi pihak asing ke Indonesia, dengan pariwisata dan kekayaan alam yang melimpah membuat pihak asing terkhusus para Warga Negara Asing (WNA) hendak mempunyai dan menguasai tanah di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan para warga negara asing hendak menguasai tanah sehingga dapat berbisnis dan mengeruk keuntungan atas tanah negara demi keuntungan para oknum WNA itu sendiri. Dalam sistem hukum agraria nasional sebenarnya secara tegas melalui Pasal 21 Undang-undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyatakan: “*Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.*” Melalui isi pasal tersebut tersebut jelas bahwa penguasaan tanah yang dilekati hak milik hanya bisa dimiliki Warga Negara Indonesia (WNI).

Kehadiran WNA di Indonesia memang diperlukan di Indonesia terkhusus untuk menunjang perekonomian negara dengan para WNA yang berkeinginan juga untuk menjadi investor di Indonesia, namun tidak sedikit yang hendak meminta lebih dari sekedar investasi, yaitu hendak pula menguasai tanah di Indonesia melalui kepemilikan hak milik atas tanah.

Penguasaan hak milik atas tanah di Indonesia oleh WNA secara tegas dilarang oleh undang-undang. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa praktik kepemilikan tanah secara tersembunyi oleh WNA masih marak terjadi. Modus operandi yang umum digunakan adalah melalui perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama. Dalam skema ini, seorang Warga Negara Indonesia (WNI) bertindak sebagai pemilik formal atas tanah tersebut, sementara WNA menjadi pemilik secara material. Perjanjian *nominee* ini seringkali dirancang sedemikian rupa untuk menyamarkan kepemilikan hak atas tanah WNA, sehingga tidak secara langsung melanggar ketentuan hukum yang berlaku. (Sumardjono, 2001)

Perjanjian *nominee* dalam transaksi jual beli tanah digunakan sebagai cara untuk menghindari larangan hukum terkait kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA). Namun dalam praktiknya, perjanjian pinjam nama ini berpotensi menimbulkan masalah hukum, terutama ketika terjadi sengketa kepemilikan. Dalam konteks sengketa kepemilikan tanah, Majelis Hakim di pengadilan seringkali menilai bahwa perjanjian *nominee* tidak memenuhi syarat sahnya jual beli yang diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis hendak mengkaji lebih lanjut dengan rumusan masalah yaitu: praktik penguasaan suatu tanah dengan perjanjian pinjam nama oleh WNA serta akibat hukum yang ditimbulkan dengan adanya perjanjian pinjam nama tersebut.

1. Bagaimana praktik dan mekanisme penguasaan tanah oleh WNA melalui perjanjian pinjam nama?
2. Bagaimana dampak hukum praktik perjanjian pinjam nama (*nominee*) oleh WNA?

B. PEMBAHASAN

1. Praktik dan Mekanisme Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Pinjam Nama

Arus masuk WNA ke Indonesia guna beberapa keperluan, seperti pekerjaan, pariwisata, atau lainnya, menyebabkan peningkatan mobilitas mereka di Indonesia. Terutama pada daerah pariwisata seperti Bali, Yogyakarta, Bandung,

dan wilayah lain di Indonesia, para WNA yang tidak hanya berkunjung untuk berwisata, tetapi juga untuk menetap. Preferensi WNA terhadap hak milik atas tanah didasari oleh karakteristiknya yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh dalam ranah hukum pertanahan. Namun, seperti yang tertuang dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dengan tegas melarang kepemilikan hak milik atas tanah bagi WNA di Indonesia. Hakikat hukum dari larangan ini adalah untuk melindungi kepentingan nasional dan kedaulatan negara atas sumber daya agraria.

Warga negara asing (WNA), atau orang yang bukan warga negara Indonesia, yang berkeinginan untuk memiliki tanah dan/atau rumah di wilayah Indonesia, tidak memiliki opsi kepemilikan langsung atas tanah dengan status hak milik. Hal ini dikarenakan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), membatasi kepemilikan tanah hak milik hanya untuk warga negara Indonesia.

Hak Milik, sebagai hak atas tanah yang memiliki kedudukan paling kuat dan lengkap, tidak dapat dimiliki oleh Warga Negara Asing (WNA). Meskipun demikian, dalam praktik di lapangan, terutama di berbagai daerah di Indonesia, masih sering ditemukan WNA yang berupaya untuk menguasai hak milik atas tanah melalui berbagai cara yang bertentangan dengan UUPA. Salah satu modus yang umum digunakan adalah melalui perjanjian yang dikenal dengan istilah "perjanjian nominee" atau "perjanjian pinjam nama".

Subekti, seorang ahli hukum terkemuka di Indonesia, memberikan pandangan yang komprehensif mengenai perjanjian dan perikatan. Beliau berpendapat bahwa perjanjian adalah suatu peristiwa hukum yang terjadi ketika seseorang berjanji kepada orang lain, atau ketika dua orang saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal tertentu. Peristiwa ini tidak hanya sekadar kesepakatan biasa, tetapi juga memiliki konsekuensi hukum yang signifikan. (Sutarno, 2003)

Perjanjian pinjam nama atau *nominee* merupakan suatu konstruksi hukum yang digunakan oleh WNA yang tidak memenuhi syarat untuk memiliki tanah dengan hak milik di Indonesia. Dalam perjanjian ini, WNA "meminjam" nama WNI untuk dicantumkan sebagai pemilik tanah dalam sertifikat hak milik, dengan dimaksudkan agar WNA dapat secara de facto menguasai tanah tersebut,

meskipun secara legal-formal tanah tersebut atas nama WNI. (Sumardjono, 2001). Praktik perjanjian *nominee*, di mana WNA memanfaatkan nama WNI untuk memiliki tanah hak milik, merupakan upaya yang bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia dan cenderung melahirkan adanya permasalahan sengketa tanah. (Amalia, 2018)

Perjanjian pinjam nama dapat dianggap sah apabila memenuhi persyaratan hukum yang berlaku, termasuk adanya kesepakatan yang jujur dan tujuan yang tidak melanggar hukum, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam konteks kepemilikan tanah hak milik di Indonesia, khususnya di Bali, perjanjian ini menjadi problematis karena Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tegas melarang warga negara asing untuk memiliki tanah dengan status hak milik. (Maslikan, 2018) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dengan jelas melarang praktik *perjanjian nominee* dalam transaksi jual beli tanah. Pasal 43 UUPA menegaskan bahwa semua perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain tanpa melalui prosedur hukum yang benar, secara otomatis tidak sah atau batal demi hukum.

Sebenarnya WNA masih dapat memiliki hak untuk menggunakan tanah dan/atau bangunan di atasnya melalui suatu hak yang disebut Hak Pakai. Hak Pakai ini merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang bukan miliknya, yang dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, dengan batasan-batasan tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu peraturan yang mengatur mengenai Hak Pakai bagi WNA adalah Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1996 tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Bangunan bagi Orang Bukan Orang Indonesia Asli yang Berkeinginan Bertempat Tinggal di Indonesia. Peraturan ini memberikan landasan hukum bagi WNA untuk memiliki rumah tempat tinggal atau bangunan di Indonesia melalui Hak Pakai. (Pebriyana, 2020)

Seringkali ditemukan praktik di mana properti (tanah atau bangunan) yang sebenarnya milik warga negara asing, secara hukum tercatat atas nama warga negara Indonesia. Hal ini dilakukan dengan menunjuk WNI sebagai 'orang kepercayaan' yang mengurus segala aspek properti, mulai dari sertifikasi hingga operasional, atas nama pemilik asing. Maka, sebagai bagian dari kesepakatan,

WNI tersebut biasanya menandatangani surat pernyataan yang menegaskan bahwa properti tersebut bukan miliknya, dan namanya hanya dipinjam. Dalam hal ini lah perjanjian pinjam nama atau nomimee dilakukan antara WNA dengan WNI dengan tujuan untuk dapat menguasai sepenuhnya tanah dan bangunan meskipun tercatat atas nama WNI.

2. Dampak Hukum Praktik Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) oleh WNA

Hak milik atas tanah di Indonesia, menurut Pasal 22 UUPA, dapat diperoleh melalui tiga cara: (1) berdasarkan undang-undang, seperti pewarisan atau hibah; (2) berdasarkan penetapan pemerintah, contohnya dalam program reforma agraria; dan (3) berdasarkan hukum adat, sesuai ketentuan masyarakat setempat. Perolehan harus dengan itikad baik dan sesuai hukum. (Ismail, 2012) Selain cara-cara tersebut, perolehan juga bisa melalui jual beli, tukar menukar, atau lelang.

Perjanjian pinjam nama (*nominee*), di mana seorang WNI memiliki tanah atas nama orang asing, merupakan upaya bentuk penyelundupan hukum untuk menghindari hukum Indonesia. Peraturan yang tertuang dalam Pasal 9 ayat (1) jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA dengan jelas menyatakan bahwa hanya WNI yang berhak memiliki tanah di Indonesia. Praktik ini jelas melanggar ketentuan tersebut. (Sumardjono, 2001). Meskipun dalam sistem hukum di Indonesia yaitu dalam KUHPerdara diberikan suatu bentuk kebebasan dalam melakukan suatu perjanjian dimana termuat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara yaitu: “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Namun suatu perjanjian pada hakikatnya harus bersumber dan memenuhi suatu syarat sahnya perjanjian seperti termuat dalam pasal 1320 KUHPerdara.

Jika menelaah lebih dalam Pasal 1320 KUHPerdara, khususnya ayat (4) mengenai "kausa yang halal" sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian, maka perlu melihat bersamaan dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pasal ini dengan tegas menyatakan bahwa segala bentuk jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian wasiat, atau tindakan lain yang bertujuan untuk secara langsung maupun tidak langsung memindahkan hak milik atas tanah kepada orang asing, warga negara dengan kewarganegaraan ganda, atau badan hukum (kecuali yang diizinkan oleh pemerintah seperti dalam Pasal 21 ayat (2)), adalah batal demi hukum.

Lebih lanjut, Pasal 26 ayat (2) UUPA juga mengatur bahwa tanah yang terlibat dalam transaksi yang batal tersebut akan jatuh ke tangan negara. Namun, perlu diperhatikan bahwa hak-hak pihak lain yang mungkin melekat pada tanah tersebut (misalnya hak tanggungan atau hak sewa) akan tetap berlaku. Selain itu, semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tanah dalam transaksi yang batal tersebut tidak dapat dikembalikan atau dituntut kembali. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perjanjian pinjam nama yang melibatkan orang asing sebagai pemilik material dan WNI sebagai pemilik formal jelas melanggar ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Akibatnya, perjanjian tersebut dapat batal demi hukum dan tanahnya akan jatuh ke tangan negara.

Dari perspektif hukum, perjanjian *nominee* ini menimbulkan beberapa permasalahan yuridis. Pertama, perjanjian ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang secara tegas melarang orang asing memiliki tanah dengan hak milik di Indonesia. Larangan ini didasarkan pada prinsip nasionalitas dan kedaulatan negara atas sumber daya agraria. Kedua, perjanjian *nominee* juga berpotensi melanggar prinsip-prinsip hukum perdata, seperti asas itikad baik dan kepastian hukum. Perjanjian ini sering dibuat secara pribadi dan tidak diketahui oleh pihak ketiga, sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan merugikan pihak-pihak yang berkepentingan. Ketiga, praktik perjanjian *nominee* juga dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum karena melanggar ketentuan undang-undang dan prinsip-prinsip hukum agraria. Hal ini dapat berimplikasi pada pembatalan perjanjian dan sanksi hukum bagi pihak-pihak yang terlibat. Dengan demikian, dari aspek yuridis, perjanjian *nominee* merupakan suatu bentuk perbuatan hukum yang tidak sah dan berisiko tinggi. Praktik ini tidak sesuai dengan ketentuan hukum agraria di Indonesia dan dapat menimbulkan berbagai permasalahan hukum bagi pihak-pihak yang terlibat.

Maka dari itu dapat menjadi sumber hukum bahwa sejumlah putusan pengadilan di Indonesia telah mengembangkan pemahaman bahwa perjanjian pinjam nama (*nominee*) dalam konteks kepemilikan tanah merupakan bentuk penyelundupan hukum. (Wendy Irawan, 2024) Hal ini didasarkan pada Pasal 1320 KUHPerdata yang mensyaratkan 'causa yang halal' dalam setiap perjanjian.

Pengadilan berpendapat bahwa perjanjian *nominee* yang dibuat antara WNI dan WNA terkait peralihan hak milik atas tanah tidak memenuhi syarat ini karena tujuannya adalah untuk menghindari larangan kepemilikan tanah bagi orang asing, yang bertentangan dengan hukum agraria Indonesia. Akibatnya, perjanjian *nominee* tersebut dinyatakan batal demi hukum.

C. PENUTUP

Terdapatnya praktik perjanjian pinjam nama (*nominee*) oleh WNA dengan tujuan untuk dapat menguasai penuh secara langsung tanah di Indonesia masih marak terjadi hingga saat ini, terkhusus di kota-kota pariwisata di Indonesia. Kehadiran WNA sebagai investor dapat memajukan perekonomian menuju Indonesia emas, namun apabila dengan alasan tersebut menjadi “serakah” dan hendak memiliki hak milik atas tanah di Indonesia yang sifatnya mutlak dan turun temurun adalah suatu pelanggaran terhadap Undang-undang. Mekanisme perjanjian pinjam nama yang bersifat pribadi antara WNA dengan WNI kepercayaannya menjadikan praktik ini susah untuk diketahui dan dilakukan penegakan hukum yang sepatutnya. Dampak yang dihasilkan apabila dilakukan perjanjian pinjam nama (*nominee*) menyebabkan pada akhirnya tanah di Indonesia bisa dikuasai oleh WNA, bukan hanya WNI seperti yang ditegaskan dalam UUPA. Hal ini tentu merugikan masyarakat dan negara. Apabila perjanjian pinjam nama (*nominee*) selanjutnya mengalami sengketa kepemilikan maka perjanjian tersebut dianggap melanggar syarat sah nya perjanjian dan dinyatakan batal demi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Sumardjono, M. S. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sunggono, B. 2010. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sutarno. 2003. *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan pada Bank*. Bandung: Alfabeta.

Publikasi

- Amalia, I. Q.. *Akibat Hukum Pembatalan Perjanjian dalam Putusan Nomor 1572 K/PDT/2015 Berdasarkan Pasal 1320 dan 1338 KUH Perdata*. Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune. Vol.1. No.1 (2018).
- Ismail, I. (2012). *Kajian terhadap Hak Milik atas Tanah yang Terjadi Berdasarkan Hukum Adat*. Kanun Jurnal Ilmu Hukum. Vol.14. No.1.
- Maslikan, S.. *Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta Otentik Berkaitan dengan Kontrak Kerja Sama*. Jurnal Akta. Vol.5. No.1 (2018).
- Pebriyana, I. W.. *Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Orang Asing Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama*. Jurnal Analogi Hukum. Vol.2. No.3 (2020).
- Wendy Irawan, J. N.. *Kepastian Hukum Akta Perjanjian Terkait Pinjam Nama oleh WNA dalam Jual Beli Tanah Menurut UUPA*. SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah. Vol.3. No.6 (2024).

Sumber Hukum

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1996 tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Bangunan bagi Orang Bukan Orang Indonesia Asli yang Berkeinginan Bertempat Tinggal di Indonesia.