AKIBAT HUKUM PERJANJIAN *NOMINEE* DALAM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING [1]

Oleh :
Jaifay Enjelio Mandolang [2]
Friend H. Anis [3]
Anna S. Wahongan [4]

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami pengaturan hukum perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing dan untuk mengetahui dan memahami akibat hukum perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Hukum positif Indonesia secara tegas melarang pemilikan tanah dengan status Hak Milik oleh warga negara asing, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang membatasi subjek Hak Milik hanya pada warga negara Indonesia dan badan hukum tertentu yang ditunjuk pemerintah. Praktik perjanjian *nominee* yang menyamarkan kepemilikan asing di balik nama warga negara Indonesia merupakan bentuk penyelundupan hukum yang bertentangan dengan asas nasionalitas dan asas *rechtmatigheid* dalam hukum tanah nasional. 2. Akibat hukum utama dari perjanjian *nominee* yang melanggar ketentuan UUPA adalah batal demi hukum (*nietig*), sehingga perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada dan tidak menimbulkan hak serta kewajiban apa pun bagi para pihak.

Kata Kunci : *perjanjian nominee, kepemilikan hak atas tanah, warga negara asing*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara karena berkaitan langsung dengan kesejahteraan rakyat, pembangunan nasional, dan kedaulatan negara. Konstitusi Indonesia secara tegas menempatkan tanah sebagai bagian dari cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.[5] Ketentuan konstitusional ini menjadi landasan filosofis dan yuridis bagi pembentukan hukum agraria nasional, termasuk dalam pengaturan mengenai kepemilikan tanah oleh subjek hukum tertentu.

Sebagai implementasi dari amanat konstitusi tersebut, dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan prinsip nasionalitas dalam kepemilikan hak atas tanah. Pasal 9 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa.[6] Lebih lanjut, Pasal 21 ayat (1) UUPA secara eksplisit menyebutkan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.[7] Ketentuan ini menunjukkan bahwa hukum agraria Indonesia menganut asas kebangsaan (nasionalitas) sebagai bentuk perlindungan terhadap sumber daya agraria nasional.

Menurut Boedi Harsono, asas kebangsaan dalam UUPA merupakan manifestasi dari politik hukum agraria nasional yang bertujuan untuk mencegah penguasaan tanah oleh pihak asing yang dapat merugikan kepentingan nasional.[8] Asas ini menegaskan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia. Dengan demikian, setiap upaya yang dilakukan untuk menyelundupkan hukum guna memberikan penguasaan tanah kepada warga negara asing bertentangan dengan tujuan dasar pembentukan UUPA.

Namun demikian, dalam praktiknya perkembangan globalisasi dan meningkatnya investasi asing di Indonesia telah mendorong munculnya berbagai praktik hukum yang bertujuan untuk mengakali pembatasan tersebut. Salah satu praktik yang banyak terjadi adalah penggunaan perjanjian nominee dalam transaksi kepemilikan tanah. Perjanjian nominee merupakan perjanjian di mana seorang warga negara Indonesia bertindak sebagai pemilik formal (*legal owner*) atas tanah, sedangkan secara substansial penguasaan dan manfaat ekonominya

---

[1] Artikel Skripsi
[2] Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 220711010691
[3] Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum
[4] Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

[5] Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
[6] Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA.
[7] Pasal 21 ayat (1) UUPA
[8] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 232.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

diberikan kepada warga negara asing sebagai beneficiary owner.

Secara normatif, istilah "perjanjian *nominee*" tidak dikenal secara eksplisit dalam sistem hukum agraria Indonesia. Namun keberadaannya berkembang dalam praktik melalui konstruksi perjanjian perdata berdasarkan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.[9] Akan tetapi, kebebasan berkontrak tersebut tidak bersifat absolut karena harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata, yaitu kesepakatan, kecakapan, suatu hal tertentu, dan causa yang halal.[10]

Menurut Subekti, suatu perjanjian yang memiliki sebab atau tujuan yang bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan harus dinyatakan batal demi hukum.[11] Dalam konteks perjanjian nominee, apabila tujuan utamanya adalah untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh warga negara asing sebagaimana diatur dalam UUPA, maka causa dari perjanjian tersebut patut dipertanyakan kehalalannya. Dengan demikian, terdapat potensi pertentangan antara asas kebebasan berkontrak dengan asas nasionalitas dalam hukum agraria.

Lebih lanjut, Pasal 26 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa setiap perbuatan yang dimaksudkan untuk secara langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.[12] Ketentuan ini secara tegas melarang segala bentuk penyelundupan hukum (*rechtsverduistering*) dalam pengalihan hak milik atas tanah kepada warga negara asing, termasuk melalui mekanisme nominee.

Dalam perspektif teori hukum, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum tidak boleh dipahami semata-mata sebagai teks normatif, tetapi harus dilihat dari tujuan sosialnya.[13] Apabila perjanjian nominee secara faktual bertujuan untuk menghindari ketentuan hukum yang bersifat imperatif, maka praktik tersebut bertentangan dengan semangat hukum agraria nasional yang berorientasi pada keadilan sosial dan kedaulatan negara atas tanah.

Praktik perjanjian *nominee* juga menimbulkan persoalan mengenai kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pihak. Dari sisi warga negara asing, posisi hukum mereka menjadi lemah karena tidak diakui sebagai pemilik sah secara yuridis. Dari sisi warga negara Indonesia yang menjadi nominee, terdapat risiko tanggung jawab hukum dan potensi sengketa apabila terjadi perselisihan. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan salah satu tujuan utama hukum selain keadilan dan kemanfaatan.[14] Oleh karena itu, praktik nominee yang berada di wilayah abu-abu hukum dapat mengganggu tercapainya kepastian hukum dalam sistem pertanahan nasional.

Selain itu, perjanjian *nominee* sering kali dibuat dalam bentuk rangkaian akta notaris, seperti akta pengakuan utang, kuasa mutlak, perjanjian pengikatan jual beli, dan pernyataan kepemilikan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta yang berpotensi bertentangan dengan hukum. Habib Adjie menyatakan bahwa notaris wajib menolak pembuatan akta apabila substansinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.[15] Dengan demikian, keterlibatan notaris dalam praktik nominee juga menjadi isu hukum tersendiri. Dalam konteks investasi, pemerintah sebenarnya telah menyediakan skema hukum bagi warga negara asing untuk memperoleh hak atas tanah dalam bentuk Hak Pakai sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.[16] Oleh karena itu, penggunaan perjanjian nominee menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara kebutuhan praktik dan norma hukum yang berlaku.

Beberapa penelitian terdahulu menunjukkan bahwa perjanjian nominee cenderung dinyatakan tidak sah oleh pengadilan karena bertentangan dengan UUPA. Penelitian dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan menyimpulkan bahwa perjanjian nominee merupakan bentuk perjanjian dengan causa yang tidak halal sehingga batal demi hukum.[17] Hal ini menunjukkan adanya konsistensi

[9] Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata.
[10] Pasal 1320 KUHPerdata.
[11] Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 19.
[12] Pasal 26 ayat (2) UUPA
[13] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 53.
[14] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 160.
[15] Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 85.
[16] Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
[17] I Wayan Wiryawan, "Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh Warga Negara Asing", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 44 No. 3 (2014).

LEX CRIMEN UNSRAT 2026

pandangan akademik dan praktik peradilan terhadap praktik tersebut. Namun demikian, masih terdapat perdebatan mengenai kedudukan hukum perjanjian nominee dalam perspektif hukum perdata dan hukum agraria. Sebagian berpendapat bahwa perjanjian tersebut tetap sah sebagai perjanjian obligatoir sepanjang memenuhi syarat Pasal 1320 KUHPerdata, sedangkan yang lain menilai bahwa substansinya tetap melanggar hukum agraria. Perdebatan ini menunjukkan pentingnya kajian mendalam mengenai harmonisasi antara hukum perdata dan hukum agraria.

Di sisi lain, meningkatnya permintaan properti oleh warga negara asing di daerah wisata seperti Bali memperlihatkan bahwa praktik nominee bukan fenomena yang bersifat sporadis, melainkan sistemik. Hal ini berpotensi mengancam prinsip penguasaan tanah oleh negara dan warga negara Indonesia sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi.

Contoh kasus dalam Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar, perkara bermula dari adanya hubungan hukum antara seorang Warga Negara Asing (WNA) dengan seorang Warga Negara Indonesia (WNI) yang sepakat melakukan penguasaan tanah melalui skema perjanjian nominee. Secara formal, tanah tersebut didaftarkan atas nama WNI sebagai pemegang Hak Milik, namun secara faktual dan ekonomis penguasaan serta pembiayaan pembelian tanah berasal dari pihak WNA. Untuk memperkuat hubungan hukum tersebut, para pihak membuat serangkaian perjanjian di bawah tangan maupun akta notaris, yang pada pokoknya menyatakan bahwa WNI hanya bertindak sebagai "pemegang nama" (nominee), sedangkan hak penguasaan dan manfaat atas tanah sepenuhnya berada pada WNA. Dalam perkembangannya, timbul sengketa di antara para pihak yang kemudian berujung pada gugatan ke Pengadilan Negeri Gianyar, dengan pokok perkara mengenai keabsahan perjanjian nominee serta status hukum kepemilikan tanah yang bersangkutan.[18]

Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim menilai bahwa konstruksi perjanjian nominee yang dibuat para pihak pada hakikatnya bertujuan untuk menghindari ketentuan hukum agraria nasional yang melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh warga negara asing. Hakim merujuk pada ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang secara tegas menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Selain itu, Majelis Hakim juga mempertimbangkan Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa setiap perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing adalah batal demi hukum. Dari sudut pandang hukum perdata, Majelis Hakim mengaitkan praktik tersebut dengan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai syarat sahnya perjanjian, khususnya unsur causa yang halal. Hakim berpendapat bahwa perjanjian nominee tersebut memiliki causa yang bertentangan dengan undang-undang, sehingga tidak memenuhi syarat objektif sahnya perjanjian dan karenanya batal demi hukum.[19]

Dengan demikian, permasalahan mengenai kedudukan hukum perjanjian nominee dalam transaksi kepemilikan tanah menjadi isu yang penting dan aktual untuk dikaji secara akademik. Kajian ini diperlukan untuk memberikan kepastian hukum, memperjelas batas-batas kebebasan berkontrak, serta menegaskan kembali prinsip nasionalitas dalam hukum agraria nasional. Penelitian ini menjadi relevan untuk menganalisis secara normatif dan konseptual bagaimana kedudukan hukum perjanjian nominee dalam sistem hukum Indonesia, apakah perjanjian tersebut dapat dianggap sah dalam perspektif hukum perdata, serta bagaimana implikasinya terhadap kepemilikan hak atas tanah menurut hukum agraria nasional.

A. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing?
2. Bagaimana akibat hukum perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh warga negara asing?

B. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Yuridis Normatif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Perjanjian *Nominee* Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki kedudukan strategis dalam kehidupan manusia, tidak hanya sebagai tempat bermukim tetapi juga sebagai aset ekonomi yang bernilai tinggi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun

[18] Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar

[19] Ibid.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan hukum agraria nasional dibentuk dengan semangat untuk mengakhiri dualisme hukum tanah warisan kolonial dan mewujudkan hukum tanah yang bersifat nasional, unik, dan sesuai dengan karakter bangsa Indonesia.[20] Salah satu prinsip fundamental yang ditegaskan dalam UUPA adalah asas nasionalitas, yaitu prinsip yang mengikat kepemilikan hak atas tanah dengan status kewarganegaraan pemegang hak. Asas ini merupakan manifestasi dari semangat UUPA untuk mengembalikan tanah kepada bangsa Indonesia setelah berabad-abad dikuasai oleh pihak asing melalui sistem kolonial.[21]

Asas nasionalitas dalam UUPA secara eksplisit tercermin dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) yang menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.[22] Ketentuan ini menegaskan bahwa hak milik sebagai hak yang paling penuh dan kuat atas tanah hanya dapat dimiliki oleh mereka yang memiliki ikatan kewarganegaraan dengan Indonesia. Pembatasan ini tidak bersifat diskriminatif, melainkan didasarkan pada pertimbangan bahwa tanah adalah aset nasional yang harus dilindungi dari penguasaan asing demi kepentingan bangsa Indonesia sendiri. Pasal 21 ayat (3) UUPA lebih lanjut menyatakan bahwa setiap orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik, maka hak milik tersebut batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.[23] Dengan demikian, UUPA menutup secara mutlak kemungkinan bagi warga negara asing (WNA) untuk memiliki tanah dengan status hak milik di Indonesia.

Tidak hanya hak milik, UUPA juga mengatur hak-hak atas tanah lainnya yang dapat diberikan kepada WNA, meskipun dengan batasan yang ketat. Pasal 42 UUPA menyatakan bahwa orang asing hanya dapat diberikan hak pakai atas tanah.[24] Ketentuan ini sejalan dengan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai untuk Warga Negara Asing serta Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.[25] Peraturan-peraturan tersebut memberikan kemungkinan bagi WNA untuk memiliki hunian di Indonesia melalui hak pakai, namun dengan jangka waktu terbatas dan luas tanah yang dibatasi. Pembatasan ini menunjukkan bahwa negara membuka pintu bagi investasi asing di sektor properti, namun tetap menjaga agar tanah sebagai aset strategis tidak jatuh ke tangan asing secara permanen.

Pada praktiknya, pembatasan kepemilikan tanah bagi WNA seringkali disiasati melalui penggunaan skema perjanjian nominee. Perjanjian nominee adalah suatu konstruksi hukum di mana seorang Warga Negara Indonesia (WNI) bertindak sebagai pemegang hak formal atas suatu objek hukum, namun secara faktual dan ekonomis hak tersebut dimiliki dan dinikmati oleh pihak WNA.[26] Dalam konteks kepemilikan tanah, WNI bertindak sebagai "peminjam nama" yang mendaftarkan tanah atas namanya sendiri, sementara WNA menyediakan seluruh dana pembelian dan menikmati manfaat dari tanah tersebut. Istilah "nominee" sendiri berasal dari bahasa Inggris yang secara harfiah berarti "orang yang ditunjuk" atau "calon yang dicalonkan", yang dalam praktik hukum Indonesia berkembang menjadi konstruksi yang digunakan untuk menghindari pembatasan-pembatasan hukum.[27]

Skema perjanjian nominee dapat mengambil berbagai bentuk, mulai dari yang paling sederhana berupa perjanjian lisan atau di bawah tangan, hingga yang paling kompleks berupa rangkaian perjanjian yang melibatkan akta notaris. Bentuk-bentuk perjanjian nominee yang lazim digunakan antara lain: perjanjian kuasa mutlak yang memberikan wewenang penuh kepada WNA untuk mengelola tanah; perjanjian sewa menyewa jangka panjang yang pada hakikatnya merupakan jual beli terselubung; perjanjian pinjam nama yang disertai dengan pengikatan jual beli; serta perjanjian pengakuan utang yang sebenarnya merupakan fiktif belaka.[28] Semua bentuk perjanjian ini memiliki kesamaan karakteristik, yaitu adanya upaya untuk menyembunyikan kepemilikan yang sebenarnya dari otoritas negara dan menempatkan WNI sebagai "tirai" yang menutupi WNA di belakangnya.

Kasus yang diperiksa dalam Putusan

[20] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 1–5.
[21] *Ibid.*, hlm. 10.
[22] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 21 ayat (1).
[23] *Ibid.*, Pasal 21 ayat (3).
[24] *Ibid.*, Pasal 42.
[25] Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.
[26] Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 78.
[27] Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 9th ed. (St. Paul: West Publishing, 2009), hlm. 1150.
[28] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 82.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar memberikan ilustrasi yang sangat jelas tentang bagaimana skema perjanjian nominee dipraktikkan di lapangan. Perkara ini bermula dari adanya hubungan hukum antara seorang WNA dengan seorang WNI yang sepakat melakukan penguasaan tanah melalui skema nominee.[29] Secara formal, tanah tersebut didaftarkan atas nama WNI sebagai pemegang hak milik, namun secara faktual dan ekonomis penguasaan serta pembiayaan pembelian tanah berasal dari pihak WNA. Untuk memperkuat hubungan hukum tersebut, para pihak membuat serangkaian perjanjian di bawah tangan maupun akta notaris, yang pada pokoknya menyatakan bahwa WNI hanya bertindak sebagai "pemegang nama" (nominee), sedangkan hak penguasaan dan manfaat atas tanah sepenuhnya berada pada WNA.[30]

Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Gianyar melakukan analisis yang mendalam terhadap keabsahan perjanjian nominee berdasarkan hukum agraria dan hukum perdata yang berlaku. Hakim menilai bahwa konstruksi perjanjian nominee yang dibuat para pihak pada hakikatnya bertujuan untuk menghindari ketentuan hukum agraria nasional yang melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA.[31] Hakim merujuk pada ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang secara tegas menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Selain itu, Majelis Hakim juga mempertimbangkan Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa setiap perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing adalah batal demi hukum. Kedua ketentuan ini menjadi dasar hukum yang sangat kuat untuk menilai bahwa perjanjian nominee adalah ilegal.

Dari sudut pandang hukum perdata, Majelis Hakim mengaitkan praktik nominee dengan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) mengenai syarat sahnya perjanjian. Pasal 1320 KUH Perdata mensyaratkan empat elemen untuk sahnya suatu perjanjian, yaitu adanya kesepakatan para pihak, kecakapan untuk membuat perjanjian, objek yang tertentu, dan causa yang halal.[32] Syarat pertama dan kedua bersifat subjektif, sedangkan syarat ketiga dan keempat bersifat objektif. Hakim berpendapat bahwa perjanjian nominee memiliki causa yang bertentangan dengan undang-undang, yaitu upaya untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh WNA. Karena causa yang tidak halal ini, perjanjian nominee tidak memenuhi syarat objektif sahnya perjanjian, dan karenanya batal demi hukum (*nietig*).[33]

Akibat hukum dari batal demi hukumnya perjanjian nominee sangatlah fundamental. Batal demi hukum berarti bahwa perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada sejak semula (*ab initio*), sehingga tidak menimbulkan hak dan kewajiban apapun bagi para pihak.[34] Segala perbuatan yang dilakukan berdasarkan perjanjian nominee, termasuk pendaftaran hak milik atas nama WNI, menjadi tidak memiliki dasar hukum yang sah. Dalam konteks Putusan PN Gianyar, tanah yang menjadi objek sengketa harus dikembalikan kepada negara karena diperoleh melalui cara yang bertentangan dengan undang-undang. Putusan ini menegaskan bahwa para pihak yang terlibat dalam perjanjian nominee tidak dapat saling menuntut pemenuhan perjanjian di hadapan pengadilan, karena pengadilan tidak akan memberikan perlindungan terhadap perjanjian yang ilegal.

Tidak hanya berimplikasi pada aspek keperdataan, perjanjian nominee juga berpotensi menimbulkan sanksi pidana. Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja mendaftarkan tanah dengan menggunakan identitas palsu atau bukan identitas yang sebenarnya dapat dipidana.[35] Lebih lanjut, perbuatan nominee juga dapat dijerat dengan Pasal 266 KUHP tentang menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik, serta Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat. Dalam konteks yang lebih luas, perjanjian nominee juga berpotensi melanggar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, khususnya jika dana yang digunakan untuk membeli tanah berasal dari tindak pidana atau digunakan untuk menyembunyikan asal-usul harta.[36]

Akibat hukum dari batal demi hukumnya perjanjian nominee sangatlah fundamental dan menyentuh seluruh aspek hubungan hukum yang

[29] Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar, hlm. 3–5.
[30] *Ibid.*, hlm. 6–7.
[31] *Ibid.*, hlm. 10–12.
[32] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1320.
[33] R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 17.
[34] *Ibid.*, hlm. 20.
[35] Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 31.
[36] Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 1926

telah dibangun oleh para pihak. Batal demi hukum (*nietig* atau *void ab initio*) berarti bahwa perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada sejak semula, sehingga secara yuridis tidak pernah lahir suatu perikatan yang mengikat para pihak.[37] Konsekuensi logis dari konstruksi ini adalah bahwa seluruh hak dan kewajiban yang seharusnya timbul dari perjanjian tersebut menjadi tidak pernah ada, dan para pihak tidak dapat menuntut pelaksanaan prestasi apapun berdasarkan perjanjian yang cacat tersebut.[38] Dalam perspektif hukum perikatan, kebatalan absolut ini berbeda dengan pembatalan (*vernietigbaarheid*) yang harus dimintakan melalui putusan pengadilan; batal demi hukum terjadi secara otomatis tanpa perlu adanya putusan, karena perjanjian tersebut sejak awal tidak memenuhi syarat objektif sahnya perjanjian.[39]

Segala perbuatan hukum yang dilakukan berdasarkan perjanjian nominee, termasuk pendaftaran hak milik atas nama warga negara Indonesia, menjadi tidak memiliki dasar hukum yang sah. Pendaftaran tanah yang dilakukan berdasarkan perjanjian yang batal demi hukum merupakan pendaftaran yang cacat yuridis, sehingga sertifikat yang diterbitkan karenanya dapat dimintakan pembatalannya.[40] Dalam konteks Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar, majelis hakim secara tegas menyatakan bahwa tanah yang menjadi objek sengketa harus dikembalikan kepada negara karena diperoleh melalui cara yang bertentangan dengan undang-undang.[41] Putusan ini menegaskan bahwa para pihak yang terlibat dalam perjanjian nominee tidak dapat saling menuntut pemenuhan perjanjian di hadapan pengadilan, karena pengadilan tidak akan memberikan perlindungan terhadap perjanjian yang ilegal. Prinsip ini sejalan dengan doktrin in pari delicto, di mana para pihak yang sama-sama bersalah tidak berhak memperoleh bantuan hukum dari pengadilan.[42]

Kebatalan perjanjian nominee juga berimplikasi pada status kepemilikan tanah yang telah didaftarkan. Karena pendaftaran tersebut didasarkan pada perjanjian yang batal demi hukum, maka status kepemilikan yang tercatat dalam sertifikat menjadi kehilangan legitimasinya. Negara, sebagai pemegang hak menguasai atas tanah, berhak untuk menarik kembali tanah tersebut dan mengembalikannya ke dalam penguasaan negara.[43] Proses pengembalian ini dapat dilakukan melalui mekanisme pembatalan sertifikat oleh Badan Pertanahan Nasional atau melalui putusan pengadilan yang memerintahkan pencoretan pendaftaran.[44] Dengan demikian, warga negara Indonesia yang bertindak sebagai nominee tidak dapat mempertahankan hak miliknya atas tanah tersebut, meskipun secara formal namanya tercantum dalam sertifikat, karena dasar perolehannya telah dinyatakan tidak sah.

Tidak hanya berimplikasi pada aspek keperdataan, perjanjian nominee juga berpotensi menimbulkan sanksi pidana bagi para pelakunya. Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja mendaftarkan tanah dengan menggunakan identitas palsu atau bukan identitas yang sebenarnya dapat dipidana.[45] Ketentuan ini secara spesifik menyasar praktik pendaftaran tanah yang dilakukan dengan menyembunyikan identitas pemilik sebenarnya, yang merupakan elemen esensial dari perjanjian *nominee*. Dalam perjanjian nominee, warga negara Indonesia yang bertindak sebagai pemegang nama sebenarnya mendaftarkan tanah dengan menggunakan identitasnya sendiri, namun secara substansial tanah tersebut dimiliki oleh warga negara asing. Kondisi ini dapat dikategorikan sebagai penggunaan identitas yang tidak sebenarnya, karena identitas yang didaftarkan tidak mencerminkan pemilik manfaat yang sesungguhnya.[46]

Perbuatan nominee juga dapat dijerat dengan Pasal 266 KUHP tentang menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik. Pasal ini mengancam setiap orang yang menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta autentik mengenai suatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta tersebut,

[37] R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 20.
[38] *Ibid.*, hlm. 21.
[39] Mariam Darus Badrulzaman, *KUH Perdata Buku III: Hukum Perikatan dengan Penjelasan* (Bandung: Alumni, 2015), hlm. 90.
[40] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 430.
[41] Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar.
[42] Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 52.
[43] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2.
[44] Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 435.
[45] Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 31.
[46] Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 95.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.[47] Dalam konteks perjanjian nominee, warga negara Indonesia yang menyatakan dirinya sebagai pemilik tanah dalam akta jual beli, padahal dana pembelian berasal dari warga negara asing, telah memberikan keterangan yang tidak benar kepada pejabat yang berwenang. Demikian pula warga negara asing yang menyuruh dilakukannya perbuatan tersebut juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana sebagai pihak yang menyuruh.[48] Unsur kesengajaan dalam pasal ini menuntut adanya pengetahuan pelaku bahwa keterangan yang dimasukkan adalah palsu, yang dalam konteks *nominee* biasanya dapat dibuktikan dari adanya perjanjian tersembunyi antara para pihak.

Tidak hanya Pasal 266 KUHP, perjanjian nominee juga dapat dijerat dengan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat. Pasal ini mengancam setiap orang yang membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan, atau pembebasan utang, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.[49] Dalam konteks nominee, pemalsuan surat dapat terjadi apabila dokumen-dokumen pendukung transaksi tanah, seperti surat pernyataan atau surat kuasa, dibuat dengan keterangan yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya. Misalnya, surat pernyataan yang menyatakan bahwa warga negara Indonesia adalah pemilik sebenarnya dari tanah, padahal tanah tersebut dibeli dengan dana warga negara asing, dapat dikategorikan sebagai surat palsu yang menimbulkan hak bagi pihak yang tidak berhak.[50] Akumulasi antara Pasal 266 dan Pasal 263 KUHP menunjukkan bahwa praktik nominee tidak hanya melanggar ketentuan administrasi pertanahan, tetapi juga menyentuh ranah pidana yang lebih serius.

Dalam konteks yang lebih luas, perjanjian nominee juga berpotensi melanggar Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. UU TPPU mengancam setiap orang yang menempatkan, mentransfer, mengalihkan, membelanjakan, membayarkan, menghibahkan, menitipkan, membawa ke luar negeri, mengubah bentuk, menukarkan dengan mata uang atau surat berharga lain, atau perbuatan lain atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana, dengan pidana penjara paling lama 20 tahun.[51] Dalam konteks perjanjian *nominee*, praktik ini dapat digunakan sebagai sarana untuk menyembunyikan asal-usul harta yang diperoleh dari tindak pidana, atau untuk menempatkan dana haram ke dalam aset properti yang kemudian didaftarkan atas nama pihak lain.[52] Penggunaan *nominee* sebagai sarana pencucian uang merupakan modus operandi yang telah diakui secara internasional, dan *Financial Action Task Force* (FATF) secara khusus merekomendasikan agar negara-negara menerapkan langkah-langkah untuk mencegah penyalahgunaan badan hukum dan pengaturan hukum lainnya untuk tujuan pencucian uang.[53]

Potensi pelanggaran UU TPPU ini menjadi semakin serius mengingat perjanjian nominee seringkali melibatkan transaksi keuangan lintas negara yang sulit dilacak. Dana yang berasal dari luar negeri dapat masuk ke Indonesia melalui berbagai jalur, kemudian digunakan untuk membeli tanah yang didaftarkan atas nama warga negara Indonesia.[54] Setelah tanah tersebut dikuasai oleh warga negara asing secara *de facto*, ia dapat menikmati manfaat ekonomi dari tanah tersebut tanpa secara formal tercatat sebagai pemilik. Pola semacam ini tidak hanya melanggar ketentuan penanaman modal dan agraria, tetapi juga berpotensi merugikan negara dari segi penerimaan pajak, karena penghasilan yang diperoleh dari pemanfaatan tanah tersebut mungkin tidak dilaporkan secara benar.[55] Oleh karena itu, penegakan hukum terhadap praktik nominee harus dilakukan secara komprehensif, tidak hanya dari aspek keperdataan dan administrasi, tetapi juga dari aspek pidana, termasuk potensi pelanggaran UU TPPU.

Akibat hukum dari perjanjian nominee sangatlah kompleks dan multidimensi. Dari aspek keperdataan, perjanjian tersebut batal demi hukum dan tidak menimbulkan hak serta kewajiban apapun bagi para pihak, sementara tanah yang diperoleh berdasarkan perjanjian tersebut harus dikembalikan kepada negara.[56] Dari aspek pidana, para pihak yang terlibat dalam perjanjian *nominee* dapat dijerat dengan Pasal 31 PP Nomor 24 Tahun

[47] Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 266.
[48] Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 164.
[49] Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 263.
[50] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 100.
[51] Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Pasal 3.
[52] Yunus Husein, *Tindak Pidana Pencucian Uang* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 75.
[53] Financial Action Task Force, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, Recommendation 24.
[54] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 105.
[55] *Ibid.*, hlm. 108.
[56] Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 440.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 266 KUHP tentang memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik, Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat, serta UU TPPU apabila dana yang digunakan berasal dari tindak pidana.[57] Akumulasi sanksi dari berbagai rezim hukum ini menunjukkan bahwa praktik *nominee* merupakan pelanggaran hukum yang serius dan tidak dapat ditoleransi. Oleh karena itu, penegakan hukum terhadap praktik ini harus dilakukan secara tegas dan konsisten untuk melindungi kepentingan nasional, mencegah penyelundupan hukum, serta menjaga integritas sistem pertanahan dan penanaman modal di Indonesia.

Peran notaris dalam praktik perjanjian nominee juga patut mendapat perhatian khusus. Dalam banyak kasus, perjanjian *nominee* melibatkan notaris yang membuat akta-akta yang mendukung skema ini, seperti akta pengikatan jual beli, akta pernyataan, atau akta kuasa mutlak.[58] Notaris yang mengetahui atau seharusnya mengetahui bahwa para pihak sedang melakukan penyelundupan hukum memiliki tanggung jawab etis dan hukum untuk menolak pembuatan akta tersebut. Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (UUJN) menyatakan bahwa notaris wajib bertindak jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum.[59] Notaris yang melanggar ketentuan ini dapat dikenai sanksi administratif oleh Majelis Pengawas Notaris, termasuk pemberhentian dari jabatan.

Perjanjian *nominee* secara tegas dinyatakan batal demi hukum oleh UUPA, dalam praktiknya skema ini masih marak terjadi, khususnya di daerah-daerah pariwisata seperti Bali, Lombok, dan Batam yang menjadi destinasi favorit WNA untuk berinvestasi di properti.[60] Maraknya praktik nominee ini menunjukkan adanya kesenjangan antara aturan hukum yang ketat dengan kebutuhan pasar properti yang dinamis. Banyak WNA yang tertarik untuk memiliki properti di Indonesia, namun terbentur oleh pembatasan hukum yang ketat. Sementara itu, banyak WNI yang bersedia menjadi nominee karena mendapatkan keuntungan finansial dari kerjasama tersebut. Kondisi ini menciptakan "pasar gelap" kepemilikan tanah yang sulit dikendalikan oleh negara dan berpotensi menimbulkan berbagai sengketa di kemudian hari.

Dari perspektif hukum agraria nasional, perjanjian nominee merupakan bentuk penyelundupan hukum (*wetsontduiking*) yang serius. Penyelundupan hukum adalah upaya untuk mencapai suatu tujuan hukum dengan cara-cara yang secara formal tidak melanggar ketentuan undang-undang, namun pada hakikatnya bertentangan dengan semangat dan tujuan dari undang-undang tersebut.[61] Dalam konteks nominee, para pihak secara formal mematuhi aturan bahwa hak milik didaftarkan atas nama WNI, namun secara substansial mereka mengakali larangan kepemilikan oleh WNA. Praktik semacam ini sangat berbahaya karena dapat menggerogoti tujuan fundamental UUPA untuk melindungi tanah sebagai aset nasional dari penguasaan asing.

Upaya untuk mengatasi praktik nominee tidak cukup hanya mengandalkan penegakan hukum yang represif, tetapi juga memerlukan pendekatan preventif melalui edukasi dan pembenahan sistem administrasi pertanahan.[62] Pemerintah perlu terus meningkatkan kesadaran masyarakat tentang larangan perjanjian nominee dan akibat hukumnya. Selain itu, sistem pendaftaran tanah juga harus terus diperbaiki untuk meminimalisir celah-celah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang ingin melakukan *nominee*. Digitalisasi sistem pertanahan, pemeriksaan yang lebih ketat terhadap sumber dana pembelian tanah, serta pengawasan yang lebih intensif terhadap transaksi properti di daerah-daerah rawan menjadi langkah-langkah yang perlu diambil.

Berdasarkan uraian di atas, pengaturan hukum perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA berdasarkan hukum positif di Indonesia sangatlah tegas: perjanjian semacam itu adalah ilegal, bertentangan dengan UUPA dan KUH Perdata, serta berakibat batal demi hukum.[63] Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar menjadi salah satu preseden penting yang memperkuat penegakan hukum terhadap praktik nominee. Putusan ini menegaskan bahwa pengadilan tidak akan memberikan perlindungan terhadap perjanjian yang bertujuan untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh WNA. Para pihak yang

[57] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 110.
[58] Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 105.
[59] Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, Pasal 16 ayat (1).
[60] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 90.
[61] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 58.
[62] Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 15.
[63] Putusan PN Gianyar No. 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

terlibat dalam perjanjian *nominee* tidak hanya kehilangan haknya atas tanah, tetapi juga berpotensi menghadapi sanksi pidana dan administrasi.

B. Akibat Hukum Perjanjian *Nominee* Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing

Akibat hukum merupakan konsekuensi yuridis yang timbul dari suatu perbuatan atau perjanjian yang dilakukan oleh subjek hukum. Dalam konteks perjanjian *nominee*, akibat hukum yang paling fundamental adalah kebatalan perjanjian itu sendiri. Sebagaimana telah dianalisis dalam Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar, perjanjian *nominee* yang bertujuan menyelundupkan kepemilikan tanah kepada Warga Negara Asing (WNA) dinyatakan batal demi hukum (*nietig*).[64] Putusan ini menegaskan bahwa pengadilan tidak akan memberikan perlindungan hukum terhadap perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Kebatalan demi hukum ini membawa serangkaian akibat hukum yang bersifat multidimensi, meliputi aspek keperdataan, agraria, pidana, dan administratif. Seluruh akibat hukum ini saling terkait dan membentuk satu kesatuan konsekuensi yang sangat merugikan para pihak yang terlibat dalam praktik nominee.

Akibat hukum pertama dan yang paling langsung adalah kebatalan perjanjian nominee berdasarkan hukum perdata. Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) mensyaratkan empat elemen sahnya perjanjian: kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan causa yang halal.[65] Perjanjian *nominee* mengandung cacat pada syarat objektif, yaitu causa yang tidak halal karena bertentangan dengan Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Cacat pada syarat objektif mengakibatkan perjanjian batal demi hukum, yang berarti perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada sejak semula (*ab initio*).[66] Konsekuensinya, seluruh hak dan kewajiban yang lahir dari perjanjian *nominee* menjadi tidak memiliki dasar hukum. Para pihak tidak dapat saling menuntut pemenuhan perjanjian di hadapan pengadilan, dan segala tindakan yang telah dilakukan berdasarkan perjanjian tersebut kehilangan landasan yuridisnya.

Dalam konteks hukum agraria, akibat hukum perjanjian nominee sangat tegas dan tidak memberikan ruang kompromi. Pasal 26 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa setiap perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing, atau kepada seseorang yang tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik, adalah batal demi hukum.[67] Ketentuan ini secara eksplisit menyasar praktik *nominee* yang merupakan perbuatan "tidak langsung" untuk memindahkan hak milik kepada WNA. Ketika suatu perbuatan dinyatakan batal demi hukum oleh UUPA, tanah yang menjadi objek perbuatan tersebut jatuh kepada negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa setiap orang asing yang memperoleh hak milik, hak miliknya batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.[68] Konsekuensi ini sangat berat bagi para pihak yang terlibat, karena mereka tidak hanya kehilangan hak atas tanah, tetapi tanah tersebut juga diambil alih oleh negara tanpa kompensasi.

Akibat hukum terhadap status tanah yang menjadi objek perjanjian nominee merupakan isu sentral yang memerlukan analisis cermat. Dalam Putusan PN Gianyar, majelis hakim menyatakan bahwa tanah yang menjadi objek sengketa harus dikembalikan kepada negara.[69] Pertimbangan ini didasarkan pada fakta bahwa perolehan tanah tersebut dilakukan melalui skema yang bertentangan dengan undang-undang. Negara sebagai pemilik tertinggi sumber daya agraria berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki hak untuk mengambil alih tanah yang dikuasai secara ilegal.[70] Pengambilalihan ini bersifat final dan tidak memberikan hak apapun kepada WNA maupun WNI yang terlibat dalam nominee untuk menuntut ganti rugi atau kompensasi. Negara tidak berkewajiban mengembalikan dana yang telah dikeluarkan oleh WNA untuk membeli tanah, karena transaksi tersebut pada dasarnya ilegal.

Bagi WNI yang bertindak sebagai *nominee*, akibat hukum yang timbul juga sangat serius. WNI yang mendaftarkan tanah atas namanya dengan menggunakan dana dari WNA sebenarnya telah memberikan keterangan yang tidak benar

[64] Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar, hlm. 10–12.
[65] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1320.
[66] R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 20.
[67] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 26 ayat (2).
[68] *Ibid.*, Pasal 21 ayat (3).
[69] Putusan PN Gianyar No. 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar, hlm. 14–15.
[70] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3).

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

kepada pejabat pertanahan.[71] Meskipun secara formal WNI adalah pemilik sah yang tercatat dalam sertifikat, putusan pengadilan yang menyatakan perjanjian nominee batal demi hukum akan menghilangkan kepemilikan tersebut. Lebih lanjut, WNI dapat dimintai pertanggungjawaban pidana berdasarkan Pasal 266 KUHP tentang menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik, serta Pasal 31 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.[72] WNI juga berpotensi menghadapi gugatan perdata dari WNA yang dirugikan, meskipun gugatan semacam itu akan sangat sulit dikabulkan karena didasarkan pada perjanjian yang ilegal.

Dari sisi WNA, akibat hukumnya adalah kehilangan seluruh hak dan investasi yang telah ditanamkan. WNA yang telah mengeluarkan dana besar untuk membeli tanah melalui nominee tidak memiliki perlindungan hukum apapun.[73] *Asas in pari delicto* yang berlaku dalam hukum perdata menyatakan bahwa para pihak yang sama-sama bersalah dalam suatu perjanjian ilegal tidak dapat saling menuntut di hadapan pengadilan.[74] Dengan demikian, WNA tidak dapat menuntut WNI untuk mengembalikan dananya atau menyerahkan tanah, karena pengadilan tidak akan memberikan bantuan kepada pihak yang terlibat dalam perbuatan melawan hukum. Seluruh dana yang telah dikeluarkan oleh WNA dianggap hilang dan tidak dapat dipulihkan. Selain itu, WNA juga berpotensi dijerat dengan sanksi keimigrasian, termasuk deportasi dan larangan masuk kembali ke Indonesia, karena telah melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan perundang-undangan.

Akibat hukum perjanjian nominee juga merambah ke ranah pidana, yang merupakan lapisan sanksi tambahan di luar sanksi perdata dan agraria. Pasal 266 KUHP mengancam pidana penjara bagi setiap orang yang menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik.[75] Dalam konteks nominee, keterangan palsu yang dimaksud adalah pernyataan bahwa WNI adalah pemilik sebenarnya dari tanah yang dibeli dengan dana WNA. Baik WNI maupun WNA dapat dijerat dengan pasal ini, karena WNI yang menandatangani akta dan WNA yang menyuruh dilakukannya perbuatan tersebut sama-sama dapat dikenai pertanggungjawaban pidana. Ancaman pidana untuk pelanggaran Pasal 266 KUHP adalah pidana penjara maksimal tujuh tahun. Selain itu, jika perjanjian nominee melibatkan penggunaan dokumen palsu, para pihak juga dapat dijerat dengan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU) juga dapat diterapkan dalam kasus perjanjian *nominee*, khususnya jika dana yang digunakan untuk membeli tanah berasal dari tindak pidana atau digunakan untuk menyembunyikan asal-usul harta.[76] Pasal 3 UU TPPU mengancam setiap orang yang menempatkan, mentransfer, mengalihkan, atau menggunakan harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduganya merupakan hasil tindak pidana dengan pidana penjara maksimal 20 tahun. Meskipun UU TPPU tidak secara spesifik mengatur tentang nominee, konstruksi menyembunyikan kepemilikan yang sebenarnya di balik nama orang lain merupakan salah satu modus operandi pencucian uang yang umum digunakan. Oleh karena itu, penyidik dapat menerapkan UU TPPU dalam kasus nominee jika terdapat indikasi bahwa dana yang digunakan berasal dari kejahatan.

Perjanjian *nominee* juga membawa akibat hukum terhadap perjanjian-perjanjian turunan yang dibuat berdasarkan perjanjian pokok yang batal. Dalam praktik, perjanjian nominee seringkali disertai dengan berbagai perjanjian tambahan seperti perjanjian kuasa mutlak, perjanjian sewa menyewa jangka panjang, atau pengikatan jual beli.[77] Semua perjanjian turunan ini juga menjadi batal demi hukum karena didasarkan pada perjanjian pokok yang tidak sah. Akta-akta notaris yang dibuat untuk mendukung skema *nominee*, seperti akta pengikatan jual beli atau akta pernyataan, kehilangan kekuatan hukumnya. Pihak ketiga yang memperoleh hak dari WNI yang bertindak sebagai nominee, misalnya melalui jual beli atau pembebanan hak tanggungan, juga dapat kehilangan haknya jika dapat dibuktikan bahwa pihak ketiga tersebut tidak beritikad baik atau mengetahui adanya skema nominee.[78]

Akibat hukum terhadap notaris yang terlibat dalam pembuatan akta-akta yang mendukung

[71] Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 85.
[72] Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 31.
[73] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 88.
[74] Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 9th ed. (St. Paul: West Publishing, 2009), hlm. 850.
[75] Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Pasal 266.
[76] Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Pasal 3.
[77] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 82.
[78] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 430.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

perjanjian *nominee* juga patut mendapat perhatian. Notaris yang mengetahui atau seharusnya mengetahui bahwa para pihak sedang melakukan penyelundupan hukum wajib menolak pembuatan akta.[79] Jika notaris tetap membuat akta yang mendukung *nominee*, ia dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Majelis Pengawas Notaris dapat menjatuhkan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian dengan tidak hormat.[80] Selain itu, notaris juga dapat digugat secara perdata oleh pihak yang dirugikan akibat akta yang dibuatnya, serta berpotensi menghadapi tuntutan pidana jika terbukti dengan sengaja membantu para pihak melakukan penyelundupan hukum.

Dari perspektif hukum administrasi pertanahan, perjanjian nominee mengakibatkan data pertanahan yang tidak valid. Pendaftaran tanah yang dilakukan dengan menggunakan nama WNI sebagai *nominee* menciptakan ketidaksesuaian antara pemilik formal yang tercatat dalam sertifikat dengan pemilik ekonomis yang sebenarnya.[81] Ketika perjanjian *nominee* dibatalkan oleh pengadilan, Kantor Pertanahan wajib melakukan pencoretan terhadap pendaftaran yang dilakukan berdasarkan perjanjian tersebut. Tanah yang telah dinyatakan jatuh kepada negara dicatat sebagai tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara. Proses administrasi ini penting untuk memulihkan validitas data pertanahan dan mencegah terjadinya sengketa di kemudian hari.

Akibat hukum yang bersifat keperdataan juga meliputi kerugian immateriil yang diderita oleh WNI yang bertindak sebagai nominee. WNI yang terlibat dalam skema *nominee* seringkali mengalami kerusakan reputasi dan hubungan sosial di masyarakat.[82] Ketika terbukti bertindak sebagai *nominee* untuk WNA, WNI dapat dianggap sebagai pihak yang telah mengkhianati kepentingan bangsa dengan membantu orang asing menguasai tanah Indonesia. Stigma sosial semacam ini, meskipun tidak dapat diukur secara finansial, merupakan akibat yang serius bagi WNI. Selain itu, WNI yang menjadi nominee juga dapat menghadapi kesulitan dalam mengakses layanan perbankan dan kredit, karena namanya telah tercatat dalam sengketa pertanahan yang melibatkan pihak asing.

Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar memberikan preseden yang kuat tentang bagaimana pengadilan menyikapi perjanjian *nominee*.[83] Dalam putusan tersebut, majelis hakim tidak hanya menyatakan perjanjian nominee batal demi hukum, tetapi juga memberikan pertimbangan yang mendalam tentang filosofi UUPA dan pentingnya melindungi tanah sebagai aset nasional. Putusan ini menjadi peringatan bagi para pihak yang berniat menggunakan skema nominee untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh WNA. Pengadilan secara konsisten menolak memberikan perlindungan terhadap perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang, dan negara melalui putusan pengadilan mendapatkan kembali tanah yang dikuasai secara ilegal.

Berdasarkan uraian komprehensif di atas, dapat disimpulkan bahwa akibat hukum perjanjian *nominee* sangatlah berat dan multidimensi.[84] Dari aspek perdata, perjanjian *nominee* batal demi hukum dan tidak menimbulkan hak dan kewajiban apapun. Dari aspek agraria, tanah jatuh kepada negara. Dari aspek pidana, para pihak dapat dijerat dengan pasal-pasal tentang pemalsuan akta autentik dan pencucian uang. Dari aspek administrasi, notaris yang terlibat dapat dikenai sanksi, dan data pertanahan yang tidak valid harus dikoreksi. Akibat-akibat ini menunjukkan bahwa praktik nominee merupakan pelanggaran hukum yang sangat serius dan tidak dapat ditoleransi. Putusan PN Gianyar menjadi bukti nyata bahwa negara melalui pengadilan akan bertindak tegas terhadap setiap upaya untuk menguasai tanah Indonesia melalui cara-cara yang melanggar hukum.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Hukum positif Indonesia secara tegas melarang pemilikan tanah dengan status Hak Milik oleh warga negara asing, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang membatasi subjek Hak Milik hanya pada warga negara Indonesia dan badan hukum tertentu yang ditunjuk pemerintah. Praktik perjanjian *nominee* yang menyamarkan kepemilikan asing di balik nama warga negara Indonesia merupakan bentuk penyelundupan hukum yang bertentangan dengan asas

[79] Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 105.
[80] Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, Pasal 16 ayat (11).
[81] Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 15.
[82] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 92.
[83] Putusan PN Gianyar No. 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar.
[84] Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 95.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

nasionalitas dan asas *rechtmatigheid* dalam hukum tanah nasional. Dari perspektif hukum perdata, perjanjian *nominee* semacam ini cacat secara fundamental karena melanggar syarat objektif sahnya perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata, yaitu "sebab yang halal" (*causa yang diperbolehkan*). Oleh karena itu, sepanjang bertujuan memberikan penguasaan hak milik atas tanah kepada warga negara asing, perjanjian *nominee* tidak memiliki dasar legalitas, bertentangan dengan ketertiban umum dan undang-undang, serta dinyatakan batal demi hukum sejak awal.

2. Akibat hukum utama dari perjanjian *nominee* yang melanggar ketentuan UUPA adalah batal demi hukum (*nietig*), sehingga perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada dan tidak menimbulkan hak serta kewajiban apa pun bagi para pihak. Selanjutnya, tanah yang menjadi objek perjanjian *nominee* akan diambil oleh negara sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa setiap jual beli, penukaran, atau perbuatan hukum lain yang bertujuan memindahkan hak milik kepada orang asing adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh ke tangan negara. Selain itu, para pihak yang terlibat, baik warga negara asing maupun warga negara Indonesia yang bertindak sebagai *nominee*, dapat dikenakan sanksi pidana berupa denda dan kurungan sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA dan peraturan pelaksana lainnya, serta menghadapi risiko kerugian finansial yang tidak terlindungi karena perjanjian dasarnya tidak sah secara hukum.

B. Saran

1. Perlu dilakukan penguatan regulasi preventif melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan yang lebih ketat dan spesifik dalam mendeteksi serta mencegah praktik *nominee* di bidang pertanahan. Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), harus memperkuat kewajiban uji tuntas (*due diligence*) bagi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam setiap transaksi pengalihan hak atas tanah, disertai sanksi disiplin yang tegas bagi yang lalai atau terlibat. Selain itu, perlu diatur mekanisme pelaporan wajib terhadap transaksi yang mencurigakan serta kerja sama kelembagaan antara BPN, PPATK, dan Direktorat Jenderal Imigrasi untuk memutus rantai kepemilikan terselubung oleh warga negara asing secara sistemik.
2. Penegakan hukum terhadap akibat hukum perjanjian *nominee* harus dilakukan secara konsisten dan tidak pandang bulu agar memberikan efek jera. Negara, melalui BPN dan aparat penegak hukum, harus proaktif melakukan inventarisasi dan penelusuran terhadap tanah-tanah yang terindikasi dimiliki oleh warga negara asing melalui perjanjian *nominee*, serta segera menjatuhkan sanksi administratif berupa pembatalan hak dan perolehan tanah oleh negara. Di samping itu, untuk menghindari kerugian yang lebih besar, masyarakat khususnya warga negara Indonesia yang dijadikan *nominee* perlu diberikan pemahaman hukum yang memadai melalui sosialisasi masif mengenai risiko pidana dan perdata yang mengancam, sehingga mereka tidak tergiur oleh imbalan ekonomi semu yang berpotensi menghilangkan hak atas tanah dan menjerat pada pertanggungjawaban hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Adjie, Habib. *Hukum Notaris Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2011.

Adjie, Habib. *Hukum Notaris Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2013.

Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.

Ahmad Muliadi, Musa Alkadhim, Udin Narsudin, Zulkarnaen Koto, dan Karyawan Administrasi. *Metode Penulisan*. Jakarta: Universitas Jayabaya, 2016.

Ahmad Warson Munawwir. *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*. Surabaya: Pustaka Progressif, 1997.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Badrulzaman, Mariam Darus. *KUH Perdata Buku III: Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, 2015.

Bryan A. Garner (ed.). *Black's Law Dictionary*. Edisi ke-9. St. Paul: West Publishing, 2009.

Harahap, M. Yahya. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

Husein, Yunus. *Tindak Pidana Pencucian Uang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

J.G. Starke. *Pengantar Hukum Internasional*. Diterjemahkan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Koerniatmanto Soetoprawiro. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.

L.J. Van Apeldoorn. *Pengantar Ilmu Hukum*. Diterjemahkan oleh Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita, 1990.

Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas, 2009.

Mochtar Kusumaatmadja, dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni, 2012.

Moeljatno. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.

Monier Monier-Williams. *A Sanskrit-English Dictionary*. Oxford: Clarendon Press, 1899.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2007.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2010.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-4. Jakarta: Kencana Prenata Media Group, 2008.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.

Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

R. Soeroso. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

R. Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 2005.

R. Subekti. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermasa, 2003.

Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1989.

Soerjono Soekanto. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.

Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan Ke-14. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.

Soetandyo Wignjosoebroto. *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam, 2002.

Subekti. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa, 2005.

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Keempat. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Jurnal

Wiryawan, I Wayan. "Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh Warga Negara Asing." Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 44 No. 3, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

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

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026