

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP KASUS WARGA
NEGARA ASING YANG MEMILIKI HAK MILIK
ATAS TANAH MELALUI PERJANJIAN *NOMINEE*
MENURUT UNDANG-UNDANG POKOK
AGRARIA NO. 5 TAHUN 1960¹
Oleh : Asari Putri Kindangen²**

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana Kepemilikan Hak-Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing dan bagaimana akibat hukum yang akan timbul dari Perjanjian *Nominee* di Indonesia menurut Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Dalam hal memiliki tanah di Indonesia orang asing ataupun badan hukum asing secara tegas tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah, melainkan hanya diperbolehkan untuk memiliki tanah di Indonesia dengan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan Hak Sewa Bangunan. Hal ini secara garis besar sudah di atur dalam Pasal 41 & 42 Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960. 2. Perjanjian *nominee* memenuhi syarat subyektif suatu perjanjian namun jelas melanggar syarat obyektif suatu perjanjian karena causanya atau sebabnya adalah palsu atau terlarang karena perjanjian itu mengakibatkan dilanggarnya Pasal 26 ayat (2) UUPA. Lebih lanjut di dalam Pasal 1335 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dirumuskan bahwa suatu perjanjian yang dibuat dengan suatu causa yang palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum. Oleh karena perjanjian *nominee* adalah perjanjian yang tidak sah karena telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam hal ini adalah ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA, maka perjanjian *nominee* adalah perjanjian yang batal sejak semula, karena perjanjian *nominee* dibuat secara tidak sah, maka tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Kata kunci: Warga negara asing, hak milik, tanah, perjanjian *nominee*, undang-undang pokok agraria

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Henry R. Ch. Memah, SH, MH; Laurens L. S. Hermanus, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 14071101534

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara berkembang yang juga memerlukan keterlibatan pihak luar dalam perkembangannya tentu membuka peluang bagi para WNA yang ingin menanamkan modalnya. Dengan potensi pariwisata Indonesia yang menjadi daya tarik bagi WNA maka para WNA memutar pikiran agar bukan hanya saja berinvestasi namun memiliki keinginan untuk mempunyai hak milik atas tanah karena mereka tahu bahwa potensi pariwisata di Indonesia bisa menjanjikan.

Cara yang sering digunakan adalah dengan kedok melakukan jual beli tanah dengan perantara WNI atau dengan kata lain atas nama WNI agar tidak menyalahi aturan hukum yang berlaku dalam UUPA. Tindakan ini di maksud agar WNA dapat memiliki tanah secara absolut. Cara ini dikenal dengan nama *nominee*. Penggunaan *nominee* yang notabene merupakan bentuk perwujudan adanya suatu perikatan sehingga perikatan sebagai bentuk perjanjian merupakan kesepakatan yang harus di penuhi oleh para pihak yang terkait di dalamnya. Dalam hukum tanah nasional, sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya mengatur bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang berhak untuk memiliki tanah dengan hak milik di wilayah Indonesia. Untuk menyasati hal tersebut, maka dibuatlah suatu perjanjian *nominee* antara WNA dan WNI. Dengan menggunakan perjanjian ini WNA dapat memiliki tanah dengan hak milik di Indonesia dengan cara mendaftarkan tanah tersebut atas nama WNI yang ditunjuk sebagai *nominee*.

Perwujudan *nominee* ini ada dalam surat perjanjian yang dibuat oleh pihak WNA dan WNI sebagai pemberi kuasa yang diciptakan melalui satu paket. Perjanjian ini pada hakikatnya bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara seorang dengan tanahnya kepada WNA selaku penerima kuasa untuk bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah yang menurut hukum tidak dapat dimilikinya. Perjanjian dengan menggunakan kuasa semacam ini dengan menggunakan pihak WNI sebagai *nominee* merupakan penyelundupan hukum karena substansinya bertentangan dengan

UUPA. Walaupun secara tegas telah dipaparkan dalam Undang-Undang akan tetapi, layaknya sebuah produk hukum bahwa tidak ada yang sempurna, ada saja celah bagi Warga Negara Asing untuk dapat memiliki tanah di Indonesia, salah satunya dengan Perjanjian *Nominee*.

Perjanjian ini merupakan salah satu cara untuk merekayasa aturan yang tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Dengan kurangnya pemahaman dari masyarakat tentang pentingnya menjaga aset negara serta sudah banyak berkurangnya sikap Nasionalis dari masyarakat maka untuk membuat kesepakatan perjanjian *Nominee* mudah terjadi, khususnya banyak terjadi di daerah wisata.

Atas dasar uraian diatas penulis tertarik untuk membuat skripsi ini dengan judul: **“Tinjauan Yuridis Terhadap Kasus Warga Negara Asing Yang Memiliki Hak Milik Atas Tanah Melalui Perjanjian *Nominee* Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960”.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kepemilikan Hak-Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing?
2. Bagaimana akibat hukum yang akan timbul dari Perjanjian *Nominee* di Indonesia menurut Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang,³ termasuk partai politik dan lembaga negara seperti Mahkamah Konstitusi, dalam penelusuran penelitian dilakukan pendekatan yuridis normatif yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁴

³H. Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum & Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Alfabeta, Bandung, Hlm. 66.

⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 13-14.

PEMBAHASAN

A. Kepemilikan Hak-Hak Atas Tanah Bagi Warga Negara Asing

Secara Umum badan-badan Hukum, baik badan-badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing dan orang-orang asing hanya diperbolehkan menguasai dan menggunakan tanah, jika hal itu secara tegas dimungkinkan oleh peraturan yang bersangkutan. Pasal-pasal dalam UUPA yang memungkinkan untuk itu adalah Pasal 30 UUPA untuk badan-badan hukum, yaitu:

“hanya badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia, yang boleh menjadi pemegang hak guna usaha dan hak guna bangunan.”

Sedangkan untuk badan-badan hukum asing dan orang-orang asing diberikan hak sesuai ditetapkan dalam Pasal 41, Pasal 42, Pasal 45 dan Pasal 55 UUPA.

Berdasarkan Pasal 9 UUPA, dinyatakan bahwa hanya orang-orang warga negara Indonesia (WNI) saja yang dimungkinkan mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah bersama tersebut. Yang dimaksud dengan “hubungan sepenuhnya” adalah untuk menguasai dan menggunakan tanah yang bersangkutan dengan Hak Milik (sesuai Pasal 21 ayat (1) UUPA). Dengan perkataan lain, hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik. Menurut UUPA, hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tidak dapat diberikan kepada orang asing atau badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia dapat diberikan Hak Pakai.

Dalam hal yang sangat khusus orang-orang asing boleh menguasai dan menggunakan tanah dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, dan itupun hanya diperbolehkan selama 1 (satu) tahun, yaitu bagi orang-orang yang memperolehnya melalui dengan Pewarisan *Ab Intestato*. Dengan kata lain bagi Warga Negara Indonesia yang berpindah kewarganegaraannya, atau seseorang Warga Negara Asing yang karena warisan mendapatkan salah satu di luar hak pakai tersebut, selama 1 (satu) tahun sejak perpindahan kewarganegaraannya itu, atau jika tidak dialihkan, akan berakibat hak atas tanahnya jatuh kepada negara, peralihan ha

katas tanah batal demi hukum, demikian ketentuan yang diatur pada Pasal 21 ayat (3), Pasal 30 ayat (2) dan Pasal 36 ayat (2) UUPA.

Jadi, untuk Warga Negara Asing sama sekali tidak terbuka kemungkinan untuk mendapatkan hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan, kecuali Hak Pakai. Demikian juga halnya untuk Badan Hukum Asing. Akan tetapi, asing (dalam hal ini investor asing) dapat memiliki tanah di Indonesia melalui Perusahaan nasional dalam rangka penanaman modal asing (PMA) berdasarkan sistem hukum di Indonesia.

Kebijakan terhadap orang-orang asing dilandasi pertimbangan, selain demi kepentingan nasional dan melindungi kepemilikan bangsa Indonesia, juga bahwa keberadaan mereka di Indonesia hanyalah untuk sementara. Untuk tempat tinggal, mereka dapat menyewa rumah milik orang Indonesia, atau kalau pun ingin membangun rumah sendiri, dimungkinkan menguasai dan menggunakan tanah yang bersangkutan dengan Hak Sewa ataupun Hak Pakai. Kalau menggunakan Tanah negara dapat dengan Hak Pakai, sedangkan kalau tanah yang bersangkutan tanah Hak Milik orang Indonesia, bisa dengan Hak Sewa untuk bangunan dan Hak Pakai (sesuai Pasal 41 dan Pasal 42 UUPA). Hak Sewa untuk bangunan dan Hak Pakai menurut hukumnya dapat diberikan dengan jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun, dan Tanah Hak Pakai juga dapat dijadikan jaminan kredit dengan dibebani Hak Tanggungan.

Kebijakan terhadap badan-badan hukum yang bermodal asing digariskan dalam GBHN 1993, yang menyatakan:⁵

“Dana untuk pembiayaan pembangunan terutama digali dari sumber kemampuan sendiri. Sumber dana dari luar negeri yang masih diperlukan merupakan pelengkap, dengan prinsip peningkatan kemandirian dalam pelaksanaan pembangunan dan mencegah keterikatan serta campur tangan asing.”

Badan-badan hukum, baik yang bermodal sepenuhnya asing ataupun berupa usaha patungan dengan modal Indonesia, yang berbentuk badan hukum Indonesia

dimungkinkan menguasai menggunakan tanah usahanya dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, sedangkan yang berupa usaha patungan juga dengan Hak Guna Usaha.

Bahkan badan-badan hukum asing pun diperbolehkan menguasai tanah dengan Hak Pakai atau Hak Sewa untuk bangunan, kalau mempunyai perwakilan di Indonesia, baik untuk keperluan kegiatan usahanya sendiri maupun untuk keperluan perumahan bagi karyawannya, kalau tidak menghendaki menyewa bangunan milik orang lain.

Sesuai dengan jenisnya, badan hukum dibedakan pula antara badan hukum public dan badan hukum privat/keperdataan. Dengan demikian badan hukum asing pun juga dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu badan hukum asing yang bersifat publik (perwakilan negara asing, perwakilan badan-badan Internasional) dan yang bersifat keperdataan.⁶

Pengaturan mengenai Hak Pakai dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas Tanah, menjadi dasar tentang kepemilikan rumah tempat tinggal hunian bagi orang asing di Indonesia sebagaimana diatur dalam PP No. 41 Tahun 1996. PP ini memberikan jaminan kepemilikan rumah bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia, dan juga merupakan dasar hukum warga negara asing untuk dapat melakukan perjanjian sewa tanah/bangunan, bahkan dapat memilikinya (tentunya dalam batas hak kepemilikan).

Peraturan Pemerintah ini juga memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas tanah, mengenai terjadinya, jangka waktu, hak dan kewajiban, pembebanan, peralihan, serta hapusnya hak-hak tersebut.

Adapun jangka waktu hak atas tanah yang diatur dalam peraturan pemerintah tersebut adalah:⁷

1. Hak Guna Usaha, diberikan untuk jangka waktu paling waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, dan dapat

⁶ Maria S.W. Sumardjo, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Cet. 2. Kompas, Jakarta, 2008.

⁷ Lambock V. Nahattande, *Memahami Deregulasi di Bidang Pertanahan dalam Rangka Penanaman Modal* hlm. 5.

⁵ Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 1992 tentang Tunjangan Jabatan Struktural di Departemen Pertahanan, Keamanan dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

diperpanjang paling lama 25 (dua puluh lima); dan kemudian dapat diperbaharui; untuk paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun.

2. Hak Guna Bangunan, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun; dan kemudian dapat diperbaharui; untuk paling lama 30 (tiga puluh) tahun.
3. Hak Pakai, diberikan untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 20 (dua puluh) tahun; atau untuk jangka waktu yang tidak ditentukan (selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu), dan kemudian dapat diperbaharui; Hak Pakai atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun, dan tidak dapat diperpanjang, namun dapat diperbaharui.

Pengaturan mengenai jangka waktu Hak Pakai atas Tanah negara, atau Hak Pakai atas Tanah Hak Milik sangat penting dari sudut penanaman modal, karena selain Hak Pakai dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia yang didirikan menurut hukum Indonesia, dan berkedudukan hukum di Indonesia, karena Hak Pakai adalah satu-satunya hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia, atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Adapun kebijakan mengenai orang-orang dari badan-badan hukum asing di Pertanahan, digariskan dan diatur antara lain dalam:

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN);
3. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
4. Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing;
5. Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
6. Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1992 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam Rangka Penanaman Modal Asing;

7. Peraturan Pemerintah (PP) No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai atas Tanah;
8. Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.

Adapun aspek keadilan dalam peraturan perundang-undangan tersebut diatas dapat dilihat dari dua sisi. Pada satu pihak, Warga Negara Asing dan badan hukum asing diberi kesempatan untuk mempunyai hak atas tanah beserta bangunan, namun di pihak lain, agar tidak mengurangi perlindungan yang diberikan oleh pemerintah kepada warganya sendiri, terutama mereka yang secara ekonomis masih perlu dibantu, maka diberikan berbagai persyaratan bagi warga negara asing dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah beserta bangunan, misalnya dalam hal klasifikasi bangunan yang boleh dibeli, dan pembatasan dalam bentuk-bentuk lain.⁸

Aspek kemanfaatan dari perundang-undangan itu juga dapat dilihat dari sisi Warga Negara Asing dan badan hukum asing maupun pemerintah. Bagi warga negara asing dan badan hukum asing, dibuka kemungkinan untuk mempunyai hak atas tanah beserta bangunan, sebagai salah satu unsur pemenuhan kebutuhannya untuk bertempat tinggal maupun menjalankan usahanya. Bagi pemerintah, peraturan perundang-undangan ini diharapkan dapat memberi manfaat ekonomis melalui investasi di bidang properti oleh warga negara asing dan badan hukum asing yang antara lain dapat memberikan pemasukan pada keuangan negara dalam bentuk pajak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Aspek kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah beserta bangunan diwujudkan dalam pemberian tanda bukti hak yang secara jelas menunjukkan jenis hak atas tanahnya, subjek hak, dan objek haknya (letak, luas dan batas). Peraturan yang komprehensif/lengkap dan tidak memberi peluang untuk berbagai penafsiran, juga memberikan sumbangan pada aspek kepastian hukum.

Sesuai dengan ruang lingkup pengaturan, yakni hak atas tanah beserta bangunan, maka

⁸ Sumardjono. *Op.Cit.* hlm. 51.

⁹ *Ibid.*, hlm. 52.

instansi yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya persyaratan pemegang hak, dan segala persyaratan terkait dengan hak atas tanah beserta bangunan yang dapat dipunyai/dimiliki Orang Asing/Warga Negara Asing dan badan-badan hukum asing, serta segala bentuk perbuatan hukum yang dapat dilakukan terhadap hak atas tanah beserta bangunan, adalah Instansi yang berwenang di bidang pertanahan, yakni Kepala Kantor Pertanahan sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpes) No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Secara garis besar, Kepala Kantor Pertanahan mencatat Pendaftaran rangka pemberian Hak Pakai, termasuk perpanjangan dan pembaharuannya, peralihan, serta hapusnya Hak Pakai yang bersangkutan. Sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah berwenang membuat akta-akta terkait dengan pemberian hak oleh pemegang Hak Milik kepada penerima Hak Pakai, peralihan dan pembebanan hak atas tanah beserta bangunannya yang dipunyai oleh orang asing/warga negara asing dan badan-badan hukum asing tersebut.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997, pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku oleh PPAT, berakibat bahwa PPAT tersebut dapat dikenakan tindakan/sanksi administratif, tanpa mengurangi kemungkinan dituntut ganti rugi oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang berakibat oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut. Dan terhadap kepala kantor pertanahan yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan yang berlaku dalam tugas kegiatan pendaftaran tanah, dikenakan sanksi administrative sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Bahwa oleh karena pemilikan hak atas tanah beserta bangunan oleh orang asing/warga negara asing dan badan hukum asing menyangkut berbagai hal terkait dengan persyaratan subjek hak dan kewenangannya melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan hak yang dipunyai/dimiliki, maka diperlukan koordinasi antar instansi yang bertanggung jawab di bidang pertanahan,

keimigrasian, perpajakan dan serta pemerintah daerah setempat.

B. Akibat Hukum Yang Timbul Dari Perjanjian *Nominee* Dalam Hal Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia menurut Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960

Secara umum badan hukum, baik badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing dan juga warga negara asing hanya diperbolehkan menguasai dan menggunakan tanah, jika hak itu diperbolehkan menguasai dan menggunakan tanah, jika hak itu secara tegas dimungkinkan oleh peraturan yang bersangkutan. Pasal-pasal dalam UUPA memungkinkan untuk itu adalah Pasal 30 UUPA untuk badan-badan hukum, yaitu :¹¹

“Hanya badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, yang boleh menjadi pemegang Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan.”

Sedangkan untuk warga negara asing dan badan-badan hukum asing diberikan hak sesuai yang ditetapkan dalam Pasal 41, 42, 46 dan Pasal 55 UUPA. UUPA Pasal 42 mengatur bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah:

1. Warga Negara Indonesia
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Menurut Pasal 26 ayat (2) UUPA, Hak Milik kepada orang asing dilarang dan pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi batal demi hukum. Namun demikian, UUPA tidak menutup sama sekali kesempatan warga negara asing dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia.

Perjanjian *Nominee* di bidang pertanahan dalam prakteknya adalah memberikan kemungkinan bagi warga negara asing memiliki tanah yang dilarang UUPA dengan jalan “Meminjam nama (*Nominee*)” warga negara Indonesia dalam melakukan jual beli, sehingga secara yuridis tidak menyalahi peraturan. Akan

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹¹ Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.

tetapi jika ditelaah lebih lanjut mengenai Pasal 1320 KUHPerdara mengenai sahnya suatu perjanjian ayat (4) yang menyatakan “suatu sebab yang terlarang” maka dilihat dari Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyatakan:

“Setiap jual beli, penukaran, penghibaan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik orang asing, kepada seorang warganegara yang di samping kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”

Maka perjanjian yang disepakati kedua belah pihak dengan sendirinya batal demi hukum dan sesuai dengan ketentuan pasal 26 UUPA tersebut maka tanahnya jatuh ke tangan negara. Sehubungan dengan penguasaan tanah oleh warga negara asing, maka bentuk perjanjian yang dibuat oleh Notaris/PPAT bagi warga negara asing dalam peralihan hak milik atas tanah adalah sebagai berikut:¹²

- a. Akta Jual Beli dengan meminjam nama seorang warga negara Indonesia. Melalui akta jual beli tersebut seolah-olah terjadinya kepemilikan semua atas tanah tersebut, karena nama warga negara Indonesia hanya dipinjam saja untuk di sertifikat, sedangkan sesungguhnya uang untuk membeli tanah tersebut berasal dari warga negara asing.
- b. Akta Pengakuan Hutang. Melalui akta pengakuan hutang seolah-olah seseorang warga negara Indonesia yang namanya dipinjam itu mempunyai hutang kepada warga negara asing karena sumber dana atau uangnya berasal dari warga negara asing.
- c. Akta Sewa Menyewa. Melalui akta sewa menyewa ini maka seorang warga negara asing akan bisa memanfaatkan tanah yang telah dikuasainya dengan jangka

waktu sewa yang terus bisa diperpanjang dan diteruskan oleh ahli warisnya.

- d. Akta Pemberian Hak Tanggungan. Melalui akta pengakuan hutang yang dibuat sebelumnya oleh warga negara Indonesia dengan warga negara asing, maka harus diikat dengan akta pemberian hak tanggungan, karena tanah yang atas nama warga negara Indonesia sendiri dijadikan jaminan atas pelunasan hutang tersebut.
- e. Pernyataan. Melalui pernyataan warga negara Indonesia memberikan pernyataan-pernyataan untuk memberikan perlindungan hukum kepada warga negara asing dan akan melakukan perbuatan hukum apabila adanya perintah dan petunjuk dari seorang warga negara asing.
- f. Kuasa. Dengan adanya kuasa maka tanah yang dikuasai dengan meminjam nama warga negara Indonesia nantinya dapat dialihkan atas permintaan warga negara asing. Dan dengan adanya kuasa mengelola maka warga negara asing dapat memanfaatkan dan memungut hasil dari tanah yang dikuasainya.

Penguasaan tanah oleh warga negara asing saat ini sangat bervariasi. Ada peroleh penguasaan tanah yang sesuai dengan tata cara yang telah ditetapkan oleh pemerintah maupun ada pula praktek penguasaan tanah yang pada dasarnya merupakan bentuk-bentuk penyelundupan hukum.

Adapun bentuk penguasaan tanah oleh warga negara asing sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh pemerintah, dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Penguasaan tanah dengan Hak Pakai (Pasal 42 UUPA)
- b. Penguasaan tanah dengan hak sewa untuk bangunan (Pasal 45 UUPA)
- c. Kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh warga negara asing di atas tanah Hak Pakai (PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia).

Sedangkan Menurut Subekti “Perjanjian yang dibuat antara warga negara asing dan warga negara Indonesia tersebut didasarkan atas causa yang palsu, yakni perjanjian yang

¹² Maria SW. Sumardjono I. Loc. Cit

dibuat dengan pura-pura untuk menyembunyikan causa yang sebenarnya tidak diperbolehkan". Perjanjian *nominee* memenuhi syarat subyektif suatu perjanjian namun jelas melanggar syarat obyektif suatu perjanjian karena causanya atau sebabnya adalah palsu atau terlarang karena perjanjian itu mengakibatkan dilanggarnya Pasal 26 ayat (2) UUPA. Lebih lanjut di dalam Pasal 1335 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dirumuskan bahwa suatu perjanjian yang dibuat dengan suatu causa yang palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum.¹³

Oleh karena perjanjian *nominee* adalah perjanjian yang tidak sah karena telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam hal ini adalah ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA, maka perjanjian *nominee* adalah perjanjian yang batal sejak semula, karena perjanjian *nominee* dibuat secara tidak sah, maka tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹⁴

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam hal memiliki tanah di Indonesia orang asing ataupun badan hukum asing secara tegas tidak diperbolehkan memiliki hak atas tanah, melainkan hanya diperbolehkan untuk memiliki tanah di Indonesia dengan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, dan Hak Sewa Bangunan. Hal ini secara garis besar sudah di atur dalam Pasal 41 & 42 Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960.
2. Perjanjian *nominee* memenuhi syarat subyektif suatu perjanjian namun jelas melanggar syarat obyektif suatu perjanjian karena causanya atau sebabnya adalah palsu atau terlarang karena perjanjian itu mengakibatkan dilanggarnya Pasal 26 ayat (2) UUPA. Lebih lanjut di dalam Pasal 1335 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

(KUHPerdata) dirumuskan bahwa suatu perjanjian yang dibuat dengan suatu causa yang palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum. Oleh karena perjanjian *nominee* adalah perjanjian yang tidak sah karena telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam hal ini adalah ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA, maka perjanjian *nominee* adalah perjanjian yang batal sejak semula, karena perjanjian *nominee* dibuat secara tidak sah, maka tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

B. Saran

1. Pentingnya kesadaran dari masyarakat disertai dengan sosialisasi dari pemerintah untuk tidak melakukan kesepakatan jual beli tanah dengan pihak asing agar apa yang seharusnya menjadi aset negara tidak jatuh ke pihak asing yang pada akhirnya tentu dapat merugikan kita.
2. Seharusnya pemerintah membuat satu aturan mengenai Perjanjian *Nominee* ini, mengatur apa saja yang menjadi akibat hukum jika melakukan perjanjian ini agar terciptanya efek jera baik terhadap pembeli ataupun penjual sehingga masalah-masalah seperti ini tidak terjadi lagi di dalam lingkup masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Gautama Sudargo, 1987, *Warga Negara dan Orang Asing*, Alumni, Bandung.
- Gow Giok Siong, 2000, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Keng Po Jakarta.
- Hadisoeparto Hartono, 1984, *Pokok-pokok Perikatan dan Hukum Jaminan*. Prenadamedia.
- Kansil, 1996, *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Libertus Jehani, 2007, *Pedoman Praktis Menyusun Surat Perjanjian*, Visimedia, Jakarta.
- Muljadi Kartini, 1994, *Hukum Kontrak Internasional dan Pengaruhnya*

¹³ Subekti, 1992, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 137.

¹⁴ Maria. S.W. Sumarjono, 2012, Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Nominee, *Makalah* disampaikan pada Rapat Kerja Ikatan Notaris Indonesia (INI) Pengurus wilayah Bali dan NTT, Tanggal 24 November.

- Terhadap Perkembangan Hukum Nasional*, Jakarta.
- Reostamy Martin, 2011, *Kepemilikan Properti Bagi Orang Asing*, Oktober, Alumni, Bandung.
- Ruchiyat, Eddy, 2006, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, PT. Alumni, Bandung.
- Santoso, Urip, 2015, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.
- Soeroejo Wignjodipoero, 1983, *Pengantar dan Asa-Asas Hukum Adat*, Jakarta PT Gunung Agung.
- Subekti, 1992, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- Sumardjo Maria S.W., 2008, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing. Cet. 2*. Kompas, Jakarta.
- Sumarjono Maria S.W., 2006, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Nahattande Lambock V., *“Memahami Deregulasi di Bidang Pertanahan dalam Rangka Penanaman Modal.”*
- Maria. S.W. Sumarjono, 2012, *Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Nominee*, Makalah disampaikan pada Rapat Kerja Ikatan Notaris Indonesia (INI), Pengurus wilayah Bali dan NTT, Tanggal 24 November.
- Widjadja Gunawan, *Nominee Shareholders dalam Perspektif UUPT dan UU Penanaman Modal Baru Serta Permasalahannya dalam Praktik*.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.
- Undang-undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Permenagraria No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan.

Website

- <http://www.sumberpengertian.co/pengertian-warga-negara-menurut-para-ahli>, diunduh pada hari rabu 06 september 2018, pukul 10.15 Wib.

Sumber Lain

- Budiono Harlien, *Pembuatan Akta Notaris di dalam Praktik*.
- Purba Natalia Christine, *Keabsahan Perjanjian Innominat Dalam Bentuk Nominee Agreement (Analisis Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing)*. Fakultas Hukum UI, Depok.