



Analisis Yuridis terhadap Kepemilikan Tanah oleh WNA Melalui Pinjam Nama: Studi Perbandingan Hukum Perdata Internasional

Dani Lailatul Magviro¹, Yasid Amali², Lucky Dafira Nugroho³

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, Indonesia¹⁻³

Email Korespondensi: danilaila66@gmail.com^{1*}, yasidamali23@gmail.com²

Article received: 06 Mei 2025, Review process: 17 Mei 2025

Article Accepted: 25 Juni 2025, Article published: 03 Juli 2025

ABSTRACT

The practice of land ownership by foreign nationals (FNs) through nominee agreements has increasingly emerged, particularly in tourist areas such as Bali. This phenomenon reflects a form of legal evasion to circumvent the land ownership restrictions clearly stipulated in Article 21 and Article 26 of the Basic Agrarian Law (UUPA). This study aims to analyze the conformity of nominee agreements with the principles of Indonesian agrarian law and evaluate the legal implications for the involved parties, especially notaries. The research employs a normative juridical approach with qualitative analysis of secondary data consisting of statutory regulations and legal literature. The findings reveal that nominee agreements contradict agrarian legal norms, as they provide *de facto* land control to FNs who are legally ineligible to hold freehold land rights. Furthermore, notary involvement in drafting such agreements may violate professional ethics and pose legal risks. Therefore, stricter law enforcement and the formulation of additional regulations are urgently needed to prevent the misuse of nominee schemes, in order to uphold agrarian sovereignty and legal certainty in Indonesia.

Keywords: Land Ownership, Foreign Nationals, Nominee Agreement, Agrarian Law

ABSTRAK

Praktik kepemilikan tanah oleh warga negara asing (WNA) melalui perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) semakin marak terjadi, khususnya di daerah wisata seperti Bali. Fenomena ini muncul sebagai bentuk penyelundupan hukum untuk menghindari pembatasan kepemilikan tanah yang secara tegas diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 26 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian praktik perjanjian pinjam nama dengan prinsip-prinsip hukum agraria Indonesia dan mengevaluasi implikasi yuridisnya terhadap para pihak yang terlibat, khususnya notaris. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif dengan teknik analisis kualitatif terhadap data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan literatur hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian *nominee* bertentangan dengan norma hukum agraria karena memberikan penguasaan tanah *de facto* kepada WNA yang secara hukum tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik. Selain itu, keterlibatan notaris dalam pembuatan perjanjian tersebut berpotensi melanggar kode etik profesi dan menimbulkan risiko hukum. Oleh karena itu, diperlukan penegakan hukum yang lebih tegas dan regulasi tambahan untuk mencegah penyalahgunaan skema *nominee*, demi menjaga kedaulatan agraria dan kepastian hukum di Indonesia.

Kata Kunci: kepemilikan tanah, warga negara asing, *nominee agreement*, hukum agraria

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan dengan kekayaan alam yang melimpah, terutama dalam sektor agraria, menjadi daya tarik bagi warga negara asing (WNA) untuk melakukan investasi dan bahkan menetap di Indonesia. Ketertarikan ini bukan hanya karena potensi ekonomi, tetapi juga karena peluang kepemilikan properti yang menjanjikan. Namun, sistem hukum agraria Indonesia secara eksplisit membatasi hak kepemilikan tanah, terutama hak milik, hanya kepada warga negara Indonesia (WNI) sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pembatasan ini merupakan bentuk perlindungan terhadap kedaulatan dan penguasaan negara atas tanah sebagai sumber daya strategis.

Keterbatasan hukum ini kemudian menimbulkan praktik-praktik penyiasaan hukum oleh WNA, salah satunya melalui perjanjian pinjam nama atau nominee agreement. Dalam skema ini, WNA menggunakan nama WNI untuk membeli dan menguasai tanah secara de facto, meskipun secara de jure kepemilikannya tercatat atas nama WNI. Fenomena ini semakin marak terjadi, khususnya di daerah tujuan wisata seperti Bali, yang tidak hanya berdampak terhadap aspek legalitas, tetapi juga menciptakan potensi penyalahgunaan hukum yang dapat merugikan negara.

Secara teori, perjanjian nominee tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia yang menganut sistem Eropa Kontinental. Konsep ini lebih banyak dipraktikkan dalam sistem Common Law yang memiliki karakter fleksibel dalam pembentukan kontrak. Dalam konteks hukum Indonesia, setiap perjanjian yang bertentangan dengan hukum atau dibuat dengan maksud untuk mengelabui ketentuan hukum yang berlaku, harus dianggap batal demi hukum. Hal ini sesuai dengan asas "causa yang halal" sebagaimana tercantum dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yang menjadi syarat sahnya suatu perjanjian.

Meskipun perjanjian nominee dapat memenuhi unsur formal sebagai kontrak berdasarkan KUHPerdara, substansi dan tujuannya bertentangan dengan norma-norma hukum agraria Indonesia. Pasal 26 ayat (2) UUPA dengan tegas menyatakan bahwa setiap pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA adalah batal demi hukum. Oleh karena itu, keterlibatan notaris maupun pejabat pembuat akta tanah dalam pembuatan perjanjian semacam ini dapat dikenai sanksi administratif maupun pidana atas dasar turut serta dalam penyelundupan hukum.

Praktik penggunaan nama WNI oleh WNA untuk mengelabui batasan kepemilikan tanah tidak hanya menimbulkan ketimpangan sosial, tetapi juga berpotensi mengganggu ketertiban hukum nasional. Ketidakpastian hukum yang timbul dari praktik ini memperlemah legitimasi sistem agraria dan membuka celah manipulasi hukum oleh investor asing. Selain itu, kondisi ini menempatkan WNI yang namanya dipinjam dalam posisi rentan terhadap tuntutan hukum dan sengketa kepemilikan di kemudian hari.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian praktik perjanjian pinjam nama dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional, serta mengevaluasi implikasi yuridisnya terhadap para

pihak yang terlibat, khususnya notaris. Penelitian ini juga berupaya memberikan kajian perbandingan dengan sistem hukum lain guna memperoleh pemahaman yang komprehensif atas praktik nominee dalam perspektif hukum perdata internasional.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan fokus pada analisis terhadap norma-norma hukum positif yang berlaku, khususnya mengenai larangan kepemilikan tanah oleh warga negara asing (WNA) dan keberadaan perjanjian pinjam nama (nominee agreement) dalam sistem hukum Indonesia. Sumber data terdiri dari bahan hukum primer seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), serta bahan hukum sekunder berupa doktrin hukum, jurnal ilmiah, dan pendapat pakar. Teknik analisis yang digunakan bersifat kualitatif, dengan menelaah isi peraturan perundang-undangan dan literatur hukum secara sistematis dan argumentatif, guna menilai keabsahan praktik nominee dari sudut pandang hukum agraria nasional serta melakukan perbandingan dengan sistem hukum negara lain yang menganut civil law dan common law untuk memperluas perspektif analisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Hukum Nasional Indonesia Mengenai Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing (WNA) dan Larangan Penggunaan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee Agreement) dalam Konteks Hukum Agraria

Tanah Air Indonesia merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada seluruh rakyat Indonesia. Sebagai bagian dari sumber daya alam, tanah memainkan peran strategis sebagai aset utama dalam mendukung pembangunan nasional. Pemanfaatan tanah secara optimal berpotensi meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Indonesia secara menyeluruh. Dalam konteks ini, tanah harus dikelola secara bijak dan bertanggung jawab agar dapat digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Prinsip tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), istilah "bumi" dimaknai sebagai permukaan bumi. Pengaturan mengenai tanah tidak mencakup seluruh aspek tanah secara fisik, melainkan lebih kepada aspek hukum atau yuridis yang berkaitan dengan hak. Tanah sebagai bagian dari permukaan bumi, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, merupakan objek yang dapat dikuasai berdasarkan hak negara. Negara kemudian menetapkan berbagai jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh individu maupun badan hukum, baik secara perorangan maupun bersama-sama.

Di wilayah Indonesia, penduduk tidak hanya terdiri dari Warga Negara Indonesia (WNI), melainkan juga dari Warga Negara Asing (WNA). Saat ini, jumlah WNA yang tinggal di Indonesia terus meningkat. Beberapa faktor yang menyebabkan peningkatan tersebut antara lain globalisasi, modernisasi, serta kerja sama multilateral yang mendorong adanya kemudahan akses bagi WNA untuk tinggal dan beraktivitas di Indonesia.

Hak atas tanah merupakan wewenang yang diberikan oleh negara kepada individu, kelompok, atau badan hukum untuk menguasai dan memanfaatkan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerima hak atas tanah memperoleh legitimasi untuk menggunakan tanah tersebut dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum. Negara, sebagai pemegang otoritas tertinggi atas sumber daya agraria, memiliki kewenangan untuk menentukan pihak-pihak yang berhak memperoleh hak atas tanah. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa hak atas tanah meliputi hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, serta berbagai hak lain yang pengaturannya akan ditetapkan lebih lanjut dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Melalui ketentuan hukum yang berlaku, negara memberikan kewenangan kepada individu maupun badan hukum untuk memiliki atau memanfaatkan tanah dalam berbagai bentuk hak. Jenis-jenis hak atas tanah tersebut mencakup hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai, hak sewa, hak untuk membuka lahan, serta hak untuk memungut hasil. Selain itu, terdapat pula bentuk hak sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa atas tanah pertanian, yang pelaksanaannya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu contoh kasus daripada perjanjian pinjam nama atau nominee adalah Pemerintah Provinsi Bali berupaya mempercepat penyelesaian rancangan peraturan daerah (perda) yang mengatur perjanjian pinjam nama (nominee agreement) dalam penguasaan aset properti di Bali. Perda ini bertujuan untuk mencegah warga negara asing (WNA) menguasai properti melalui praktik kawin kontrak dengan warga negara Indonesia (WNI). Fenomena ini menyebabkan banyak turis memilih tinggal di vila ilegal milik WNA yang beroperasi di bawah nama WNI, sehingga pendapatan daerah menurun karena transaksi terjadi di luar negeri.

Warga Negara Asing (WNA) yang tinggal di wilayah Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu WNA yang menetap sementara dan WNA yang bermaksud untuk tinggal secara permanen. Berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, WNA maupun badan hukum asing tidak diperkenankan memiliki tanah dengan status hak milik. Hak yang dapat diberikan kepada mereka terbatas pada hak pakai dengan jangka waktu tertentu, hak sewa atas bangunan, hak milik atas satuan rumah susun, serta hak atas tempat tinggal. Selain itu, apabila seorang Warga Negara Indonesia (WNI) yang sebelumnya memiliki tanah dengan hak milik kemudian berubah status kewarganegaraan menjadi WNA, maka yang

bersangkutan wajib melepaskan hak milik tersebut dalam waktu paling lama satu tahun sejak perubahan statusnya. Apabila ketentuan ini tidak dipenuhi, maka sesuai dengan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hak milik tersebut akan hapus demi hukum dan tanah akan kembali menjadi milik negara.

Lebih lanjut, Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap bentuk pemindahan hak milik, baik melalui jual beli, hibah, tukar-menukar, atau wasiat kepada WNA, warga negara ganda, atau badan hukum yang tidak ditentukan oleh pemerintah, dianggap batal demi hukum. Tanah tersebut secara otomatis menjadi milik negara dan segala bentuk pembayaran yang telah dilakukan tidak dapat diminta kembali, meskipun hak-hak pihak ketiga yang membebani tanah tersebut tetap berlaku.

Perjanjian Peminjaman Nama yang dilakukan oleh Warga Negara Indonesia (WNI) dalam rangka penguasaan tanah memiliki kekuatan Hukum yang diakui dalam sistem Hukum Positif Indonesia

Hak Milik merupakan bentuk hak atas tanah yang paling kuat dan menyeluruh, namun peraturan perundang-undangan secara tegas melarang kepemilikan hak tersebut oleh Warga Negara Asing (WNA). Meskipun larangan ini telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960), dalam praktiknya masih sering ditemukan kasus di berbagai daerah di mana WNA melakukan perbuatan hukum yang bertujuan untuk menguasai tanah dengan status Hak Milik. Tindakan tersebut menunjukkan adanya pengabaian terhadap ketentuan hukum yang berlaku dalam sistem pertanahan nasional.

Dalam praktiknya, tindakan hukum tersebut biasanya diwujudkan melalui perjanjian yang dikenal sebagai perjanjian nominee. Dalam perjanjian ini, Warga Negara Indonesia (WNI) yang secara hukum berhak memiliki tanah, meminjamkan namanya kepada WNA. Tujuan dari tindakan ini adalah agar tanah tersebut secara de facto dikuasai oleh pihak asing meskipun secara de jure tetap tercatat atas nama WNI.

Dalam hubungan hukum ini, WNI bertindak sebagai perwakilan dari WNA dalam hal kepemilikan tanah. Untuk menutupi fakta sebenarnya, para pihak biasanya membuat satu paket perjanjian yang meliputi pemberian kuasa dari WNI kepada WNA, sehingga WNA memperoleh kewenangan untuk menguasai tanah serta melakukan berbagai tindakan hukum atas tanah tersebut.

Secara umum, Warga Negara Asing (WNA) memperoleh tanah dengan status Hak Milik melalui mekanisme perjanjian nominee. Konstruksi hukum ini digunakan sebagai upaya untuk menghindari pembatasan kepemilikan tanah, mengingat secara yuridis WNA tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik atas tanah. Dalam praktiknya, perjanjian tersebut mencantumkan nama Warga Negara Indonesia (WNI) sebagai pemilik sah yang tertera dalam sertifikat tanah. Namun demikian, penguasaan dan pengendalian atas tanah tersebut secara faktual tetap berada di tangan WNA, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian antara status hukum formal dan kenyataan penguasaan di lapangan.

Upaya dari pihak asing untuk menguasai tanah, baik yang disertai bangunan maupun tidak, dengan status Hak Milik atau Hak Guna Bangunan, kerap dilakukan melalui mekanisme yang pada dasarnya merupakan bentuk penyelundupan hukum. Praktik penyimpangan ini, meskipun secara formil tidak selalu tampak melanggar hukum, tetap bertentangan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal tersebut menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung bertujuan untuk mengalihkan hak milik atas tanah kepada Warga Negara Asing (WNA) adalah batal demi hukum. Akibatnya, tanah yang diperoleh melalui transaksi tersebut akan kembali menjadi milik negara, dan pihak penjual tidak berhak menuntut pengembalian pembayaran yang telah diterima sebelumnya.

SIMPULAN

Kesimpulan, praktik kepemilikan tanah oleh warga negara asing (WNA) melalui mekanisme perjanjian pinjam nama (nominee agreement) secara substansial bertentangan dengan ketentuan hukum agraria Indonesia, khususnya Pasal 21 dan Pasal 26 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Meskipun perjanjian tersebut secara formil dapat memenuhi unsur sahnyanya kontrak menurut Pasal 1320 KUHPerdara, tujuan utamanya untuk mengelabui larangan kepemilikan tanah oleh WNA menjadikannya sebagai bentuk penyelundupan hukum. Praktik ini menimbulkan ketidakpastian hukum serta risiko yuridis bagi para pihak, termasuk notaris, dan mencerminkan lemahnya pengawasan serta penegakan hukum di bidang pertanahan, terutama di kawasan wisata seperti Bali. Oleh karena itu, perlu dilakukan langkah konkret berupa penegakan hukum yang lebih tegas, pengawasan terhadap praktik notariat, serta edukasi kepada masyarakat dan investor asing mengenai batasan legal kepemilikan tanah. Selain itu, pemerintah perlu menyusun regulasi tambahan guna menutup celah hukum yang memungkinkan penyalahgunaan skema nominee, agar pengelolaan agraria tetap berpihak pada kedaulatan negara dan kesejahteraan rakyat.

DAFTAR RUJUKAN

- Anggi, C. D., dkk. (2024). Akibat hukum perjanjian pinjam nama atas kepemilikan tanah WA dalam perspektif hukum perdata internasional. *Jurnal Hukum Perdata Internasional*, 1(6).
- Annisa, H. N., dkk. (2023). Analisis penyelesaian sengketa perjanjian pinjam nama atas kepemilikan hak tanah oleh WNA berdasarkan studi putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gin. *Jurnal Hukum Perdata Internasional*, 1(3).
- Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. (2025). *Kepemilikan tanah bagi warga negara asing atas tanah di Indonesia*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Diakses pada 25 Mei 2025, dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id>
- Fitria, R. (2023). Analisis putusan pengadilan dan peraturan tentang akibat perjanjian pinjam nama terhadap kepemilikan tanah berdasar teori keadilan.

- Hetharie, Y. (n.d.). Kepemilikan tanah oleh warga negara asing melalui perjanjian pinjam nama sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam hukum perdata internasional. *Jurnal Hukum Perdata Internasional*, 2(1).
- Khansa, S. A. (2025). Tinjauan yuridis terhadap keabsahan perjanjian nominee oleh warga negara asing (WNA) dalam penguasaan hak milik atas tanah perspektif hukum positif di Indonesia. *Jurnal Hukum*, 4(1).
- Patrawati, D. H. (2025, April 25). Cegah bule kuasai aset properti di Bali lewat kawin kontrak, ini poin penting Perda Nominee. *Radar Bali*. Diakses pada 25 Mei 2025, dari <https://radarbali.jawapos.com>
- Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia. (n.d.). *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP)*.
- Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Serlika, A., & Rio, A. (2020). *Hukum perdagangan internasional*. PT RajaGrafindo Persada.
- Sumardjono, M. S. W. (1994). *WNA dan pemilikan hak milik terselubung*. Kompas.
- Sumardjono, M. S. (2007). *Alternatif kebijakan pengaturan hak atas tanah beserta bangunan bagi warga negara asing dan badan hukum asing*. Kompas.