

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah ialah satu contoh SDA yang mempunyai nilai begitu sentral dan strategis. Kebutuhan terhadap tanah menarik perhatian masyarakat Indonesia, dan Warga Negara Asing (WNA). Banyak WNA yang mempunyai keinginan untuk mempunyai tempat tinggal, menjalankan kegiatan usaha, atau menanamkan modalnya di Indonesia. Dari sisi ekonomi, masuknya investasi asing termasuk permintaan akan lahan, tentu dapat memberi kontribusi positif terhadap pembangunan nasional. Namun, tidak sedikit WNA yang berupaya melampaui sekadar kegiatan investasi, dengan keinginan guna mempunyai hak milik atas tanahnya secara langsung.

Pada era sekarang, perselisihan mengenai kepemilikan tanah semakin sering terjadi, terutama pada lahan yang dipakai untuk berbagai kegiatan pembangunan seperti pariwisata, pertambangan, perumahan, dan kawasan industri. Sebagian besar sengketa tersebut berakar dari benturan antara hak serta kepentingan masyarakat lokal dengan pihak luar, yang berusaha memperoleh keuntungan ekonomi melalui proyek-proyek tersebut.¹

¹ Benedikto Almando, "Implementasi Kepemilikan Properti Orang Asing di Indonesia." *Jurnal Pradigma Hukum Pembangunan* Vol. 8, No. 2. 2023, hlm 200.

Pemanfaatan tanah dalam fungsi sosial tanah, memiliki batasan-batasan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa yang memiliki wewenang terhadap kekayaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia hanyalah warga negara Indonesia saja. Seluruh warga negara Indonesia berhak untuk mendapatkan nilai kemanfaatan dari tanah yang ada di Indonesia tanpa terkecuali².

Kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing kerap dilakukan dengan cara yang tidak sesuai ketentuan hukum, yakni melalui perjanjian *nominee* atau yang dikenal juga dengan praktik peminjaman nama. Jenis perjanjian ini termasuk dalam kategori perjanjian tidak bernama, karena tidak secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, termasuk dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Umumnya, pihak asing memanfaatkan perjanjian *nominee* sebagai upaya untuk menghindari berbagai pembatasan hukum, salah satunya larangan kepemilikan tanah oleh WNA sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).³

Praktik perjanjian pinjam nama tersebut dilakukan dengan mengatasnamakan Warga Negara Indonesia sebagai pemilik suatu properti atau

hlm 2 ² Andrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

³ Benedikto Almando. *Op.Cit.* hlm. 201

aset di Indonesia di atas kertas, akan tetapi pihak Warga Negara Indonesia tersebut juga memberikan kuasa penuh kepada Warga Negara Asing untuk dapat melakukan perbuatan hukum apa saja terhadap tanah yang dimilikinya⁴

Dalam hal kepemilikan hak milik atas tanah tidak dijelaskan secara jelas apakah perjanjian *nominee* ini diperbolehkan atau tidak. Politik hukum agraria yang secara garis besar adalah kebijaksanaan yang dianut oleh negara dalam memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil, manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber alam lainnya termasuk hasilnya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan negara, yang bagi negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) belum mengatur secara spesifik.⁵

UU No 5 (1960) mengenai UUPA sudah mengelola secara tegas terkait kepemilikannya dan penguasaannya hak atas tanah. Tapi demikian, belum terdapat aturan yang secara khusus mengatur mengenai perjanjian *nominee* sebagai sarana untuk memindahkan atau mewakilkan kepemilikan tersebut. Hal ini yang terjadi dalam perkara pada putusan nomor 1026/Pdt.G/2021/Pn.Dps, seorang warga negara asing (Penggugat) menggugat asisten rumah tangganya

⁴ Ega Permatadani dan Anang Dony Irawan, “Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Ditinjau dari Hukum Tanah Indonesia”. *Jurnal Khatulistiwa Law Review*. Vol. 2 No 2, 2021, hlm 356.

⁵ Achmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Mahkota Kata, Yogyakarta, 2009, hlm 132.

(Tergugat) terkait kepemilikan tanah di Kelurahan Benoa, Denpasar Selatan. Penggugat membeli tanah dengan dana pribadi, namun karena penggugat bukan warga negara Indonesia, tanah tersebut dibeli atas nama asistennya. Secara formal, sertipikat tercatat atas nama tergugat, tetapi secara substansial tanah dikuasai dan dibiayai oleh penggugat selaku warga negara asing. Hubungan keduanya kemudian memburuk karena tergugat memiliki utang yang tidak dibayar dan menolak mengalihkan tanah sesuai permintaan penggugat. Akibatnya, penggugat menggugat ke Pengadilan Negeri Denpasar, menegaskan bahwa pembelian dilakukan dengan uang miliknya dan meminta agar diberi hak untuk mengalihkan tanah tersebut kepada pihak lain yang ditunjuknya.

Dalam SEMA Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Perdata Nomor 4 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, Mahkamah Agung memberikan pedoman kepada para hakim di seluruh Indonesia bahwa:

"Penggunaan Pinjam Nama (*Nominee Arrangement*) Pemilik sebidang tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat, meskipun tanah tersebut dibeli menggunakan uang/harta/aset milik WNA/pihak lain."

Pedoman tersebut dengan jelas menyatakan bahwa penggugat bersama dengan tergugat sepakat menggunakan perjanjian pinjam nama untuk menguasai tanah. Sebagaimana ketentuan Pasal 21 Ayat (1) dan Pasal 26 Ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 Tentang UUPA yang melarang orang asing memiliki tanah

dengan status hak milik di Indonesia. Kemudian aturan itu dipertegas dengan ketentuan pasal 41 dan Pasal 42 UUPA.

Dengan adanya larangan dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan, maka praktik *Nominee Arrangement* dianggap sebagai penyelundupan hukum. Dengan adanya perjanjian *nominee* kepemilikan tanah oleh asing, maka terdapat pelanggaran terhadap dasar pembentukan UU Nomor 5 tahun 1960 dan prinsip-prinsip reformasi pertanahan yang diamanatkan oleh undang-undang ini. Hal ini menimbulkan ketidaksesuaian dengan tujuan utama UU Nomor 5 Tahun 1960 yang seharusnya mengutamakan kepentingan rakyat Indonesia dan menjamin penguatan dan perluasan hak kepemilikan tanah bagi warga negara Indonesia.⁶

SEMA No. 10 Tahun 2020 berfungsi sebagai pedoman bagi hakim untuk menjelaskan bagaimana praktik *nominee arrangement* seharusnya dipahami dalam konteks hukum agraria, sekaligus menegaskan bahwa mekanisme tersebut pada hakikatnya bertentangan dengan larangan kepemilikan tanah oleh WNA sebagaimana diatur dalam UUPA. Dengan demikian, segala perbuatan hukum yang bertujuan memberikan kepemilikan tanah kepada WNA melalui perantara WNI dianggap bertentangan dengan

⁶ Hari Prakosa, "Larangan Praktek *Nominee Arrangement* Dalam Perspektif Kemudahan Berusaha (Easy of Doing Business)", <https://siplawfirm.id/larangan-praktek-nominee-arrangement-dalam-perspektif-kemudahan-berusaha-easy-of-doing-business/?lang=id>, Diakses pada 28 Oktober 2025

hukum nasional. Namun, dalam perkara ini majelis hakim mempertimbangkan bahwa perjanjian antara penggugat dan tergugat dibuat jauh sebelum SEMA No. 10 Tahun 2020 tersebut diterbitkan.

Hakim menegaskan bahwa pihak yang melakukan transaksi pada tahun 2010 dianggap wajar apabila tidak mengetahui adanya larangan tersebut, mengingat SEMA No. 10 Tahun 2020 digunakan sebagai pedoman peradilan baru diterbitkan pada tahun 2020. Dalam persidangan, saksi menyebut dana pembelian tanah berasal dari penggugat, yang meyakinkan adanya perjanjian pinjam nama antara WNA dan WNI agar WNA dapat menguasai tanah, meskipun hal itu dilarang oleh UUPA. Namun, majelis hakim mengesampingkan hal tersebut dan mengabulkan gugatan penggugat, memberikan hak untuk mengalihkan kepemilikan sertipikat tanah kepada pihak lain sesuai kehendaknya. Penelitian ini penting karena menyangkut kepastian hukum dan perlindungan hak kepemilikan tanah di Indonesia, khususnya terkait pembatasan kepemilikan bagi WNA sebagaimana diatur dalam UUPA.

Hingga terbitnya SEMA Nomor 10 Tahun 2020, perjanjian *nominee* belum diatur secara tegas dalam sistem hukum Indonesia, sehingga menimbulkan perbedaan tafsir hukum di antara penegak hukum, termasuk hakim. Oleh karena itu, putusan Pengadilan Negeri Denpasar nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.Dps menjadi menarik untuk dikaji, sebab hakim dalam perkara tersebut mengesampingkan perjanjian pinjam nama dengan

pertimbangan bahwa perjanjian tersebut dilakukan sebelum SEMA Nomor 10 Tahun 2020.

Penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis pertimbangan hukum hakim dalam memutus perkara tersebut serta menilai akibat hukum dari putusan itu terhadap praktik kepemilikan tanah oleh WNA di masa mendatang. Dari latar belakang tersebut, penulis bermaksud melakukan pengkajian dan melakukan penulisan dengan judul "**Analisis Yuridis Perkara Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh WNA di Denpasar (Studi Putusan Nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.Dps)**".

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa Pertimbangan Hakim dalam Perkara Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA dalam Putusan Nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.Dps?
2. Apa Akibat Hukum dari Perkara Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA dalam Putusan Nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.Dps?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pertimbangan hukum hakim dalam perkara kepemilikan hak atas tanah oleh WNA sebagaimana tertuang dalam putusan nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.Dps.
2. Untuk mengetahui dan memahami akibat hukum dari perkara kepemilikan hak atas tanah oleh WNA berdasarkan putusan nomor

1026/Pdt.G/2021/PN.Dps, serta implikasinya terhadap pelaksanaan larangan kepemilikan tanah oleh WNA di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria, dengan memperkaya kajian tentang status kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan relevansinya dengan asas nasionalitas dalam UUPA

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini bermanfaat bagi mahasiswa hukum sebagai bahan pembelajaran untuk memahami secara mendalam praktik *perjanjian nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA, serta menganalisis penerapan hukum agraria dan pertimbangan hakim dalam menyelesaikan sengketa terkait perjanjian tersebut.
- b. Penelitian ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat kelulusan pada Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur. Selain sebagai pemenuhan kebutuhan akademik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan hukum agraria di Indonesia, khususnya terkait praktik *perjanjian nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA), serta

menjadi referensi bagi mahasiswa dalam memahami penerapan hukum dan pertimbangan hakim dalam perkara kepemilikan tanah yang melibatkan pihak asing.

1.5 Keaslian Penelitian

Untuk menjamin bahwa penelitian ini memberikan kontribusi baru dalam bidang ilmu hukum, khususnya dalam ranah hukum perdata, penulis telah merangkum hasil telaah dari berbagai penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik yang dibahas, dengan hasil sebagai berikut:

No.	Nama, Judul, Tahun	Rumusan Masalah	Fokus Penelitian	Perbedaan
1.	Muhammad Mufti Ramdan, "Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Sertipikat Hak Milik Di Atakkae Kabupaten Wajo". 2022 ⁷	1. Bagaimanakah keabsahan Akta Hibah sebagai alas hak dalam memperoleh hak milik atas tanah oleh warga negara asing di Atakkae Kabupaten Wajo? 2. Bagaimanakah keabsahan sertipikat hak milik atas tanah oleh warga negara asing di Atakkae Kabupaten Wajo?	berfokus pada analisis keabsahan perolehan hak milik atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) melalui akta hibah sebagai alas hak, serta keabsahan sertipikat hak milik yang diterbitkan atas nama WNA di Atakkae, Kabupaten Wajo	Penelitian yang dilakukan penulis lebih berfokus pada pendapat hakim dalam memutuskan kepemilikan hak WNA terhadap tanah Hak Milik

⁷ Muhammad Mufti Ramdan, "Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Sertipikat Hak Milik di Atakkae Kabupaten Wajo", *Skripsi S1*, Universitas Hasanuddin, Makasar, 2022, hlm 6

2.	Natasya Putri Syavira “Tinjauan Yuridis Mengenai Hak Kepemilikan Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Yang Melakukan Perkawinan Campuran” 2023 ⁸	1. Bagaimana Prosedur Warga Negara Asing Dapat Memperoleh Hak Kepemilikan atas tanah setelah melakukan perkawinan campuran? 2. Bagaimana kedudukan, kendala, serta Solusi hak kepemilikan tanah WNA yang telah melakukan Perkawinan campuran	Penelitian ini menitikberatkan status hukum dan mekanisme kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) melalui perkawinan campuran dengan Warga Negara Indonesia (WNI), serta analisis terhadap kendala dan solusi hukum yang muncul akibat perbedaan kewarganegaraan dalam kepemilikan hak atas tanah.	Penelitian yang dilakukan penulis lebih berfokus pada Warga Negara Asing yang memiliki hak untuk menguasai tanah hak milik melalui perjanjian nominee atau perjanjian pinjam nama
3.	Putu Kanya Prajna Maharani, Anak Agung Angga Primantari “Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui <i>Nominee</i>	1. Bagaimana pengaturan perjanjian pinjam nama hak milik tanah oleh Warga Negara Asing berdasarkan KUHPerdota dan UUPA? 2. Bagaimana akibat hukum	Penelitian ini berfokus pada keberadaan dan keabsahan perjanjian pinjam nama dalam kepemilikan hak milik atas tanah oleh Warga Negara	Penelitian yang dilakukan penulis berfokus mengenai pendapat hakim yang mengesampingkan adanya perjanjian pinjam nama

⁸ Natasya Putri Syavira, “Tinjauan Yuridis Mengenai Hak Kepemilikan Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing yang Melakukan Perkawinan Campuran”, *Skripsi S1*, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Semarang, 2023, hlm. 10

	Berdasarkan Kuperdata Dan UUPA” 2023 ⁹	dari perjanjian pinjam nama hak milik atas tanah yang dibuat oleh Warga Negara Asing di Indonesia	Asing (WNA) di Indonesia, ditinjau dari perspektif KUHPerdata dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), serta akibat hukum yang timbul dari perjanjian tersebut.	antara WNA dan WNI
4.	Nazwa Afipa Amar, “Studi Putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/Pn. Gianyar tentang kepemilikan hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan perjanjian <i>nominee</i> ” 2025 ¹⁰	1. Bagaimana hak pemilik atas tanah akibat perjanjian <i>nominee</i> pasca Putusan Nomor 137/Pdt.G/Pn. Gianyar? 2. Bagaimana upaya hukum pemilik hak atas tanah akibat perjanjian <i>nominee</i> pasca Putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/Pn. Gianyar?	Penelitian ini berfokus pada akibat hukum pasca putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar dan upaya penyelesaian sengketa antara para pihak pada kasus tersebut.	Penelitian yang dilakukan penulis berfokus pada alasan pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara perjanjian pinjam nama yang dikesampingkan oleh majelis hakim perkara tersebut

Tabel 1.5 Keaslian Penelitian

Sumber: Skripsi dan Jurnal terdahulu, diolah sendiri

⁹ Putu Kanya Prajna Maharani dan Anak Agung Angga Primantari, 2023, “Penguasaan Hak Milik Atas Tanah oleh Warga Negara Asing Melalui *Nominee* Berdasarkan KUHPerdata dan UUPA,” *Jurnal Media Akademik (JMA)*, Vol. 3, No. 10. hlm 6

¹⁰ Nazwa Amar, “Studi Putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gianyar tentang Kepemilikan Hak Atas Tanah yang Diperoleh Berdasarkan Perjanjian *Nominee*”, *Skripsi S1*, Universitas Jambi, Jambi, 2025. hlm 9

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum ialah semua upaya seseorang dalam menemukan jawaban atas persoalan hukum yang bersifat akademisi dan praktis, baik yang berhubungan dengan prinsip-prinsip hukum, aturan-aturan hukum yang berkembang dan diterapkan dalam masyarakat, ataupun yang terkait dengan realitas hukum dalam kehidupan masyarakat.¹¹ Perkembangan masyarakat harus selalu diimbangi dengan penelitian hukum untuk menjawab permasalahan-permasalahan baru yang terjadi seiring dengan berkembangnya masyarakat. Menurut pandangan Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan aktivitas saintifik dengan dasar pendekatan, struktur, dan konsepsi yang spesifik dengan tujuan untuk memahami sesuatu atau isu-isu hukum yang muncul dengan analisis¹²

Jenis penelitian yang dipilih dalam penelitian hukum ini mengadopsi metode penelitian hukum normatif. Metode ini berfokus pada analisis dokumen dengan memanfaatkan berbagai sumber materi hukum seperti regulasi dan undang-undang, putusan peradilan, dokumen perjanjian atau kontrak, doktrin atau pendapat para pakar

¹¹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta 2016, hlm 19

¹² *Ibid* hlm 18

hukum, teori hukum, atau asas dan prinsip hukum. Jenis penelitian ini juga dikenal dengan sebutan metode doktrinal dalam penelitian hukum, atau dapat pula disebut sebagai studi dokumen atau penelitian kepustakaan.¹³

Pada penelitian hukum jenis ini, sering kali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundangundangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹⁴ Penelitian ini akan menjelaskan mengenai pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara kepemilikan hak atas tanah melalui perjanjian nominee antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing serta akibat hukumnya.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) pendekatan umum yaitu:¹⁵

- a. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu

¹³ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm 45-46.

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 118.

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia, Jakarta, 2014, hlm 133.

hukum yang sedang ditangani. Dalam penelitian ini, peneliti akan menelaah peraturan-peraturan yang terkait dengan isu hukum yang diangkat, diantaranya, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Permen Agraria/Kepala BPN No.18 Tahun 2021 tentang Tata cara penetapan Hak pengelolaan dan Hak Atas Tanah, Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

- b. Pendekatan kasus (*case approach*), Pendekatan kasus adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Kasus yang digunakan dalam penelitian ini merupakan putusan Pengadilan Negeri Denpasar nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.DPS yang peneliti fokuskan pada pertimbangan hakim yang menolak keberadaan perjanjian *nominee* terkait kepemilikan hak atas tanah.

1.6.3 Sumber Data dan Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi pustaka, dimana fokus utama penelitian diarahkan pada analisis data

yang sifatnya sekunder yang tersedia di berbagai fasilitas perpustakaan.¹⁶ Dalam penyusunan skripsi ini, Penulis menggunakan data sekunder sebagai dasar utama penelitian.

Data sekunder tersebut diperoleh dari berbagai sumber bahan hukum yang meliputi :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer menurut Peter Mahmud Marzuki merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer adalah sumber hukum utama yang mencakup regulasi perundang-undangan, catatan resmi pemerintah, putusan pengadilan, serta dokumen resmi kenegaraan lainnya. Pada penelitian ini, bahan hukum primer yang dijadikan rujukan meliputi:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Permen Agraria/Kepala BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah

¹⁶ Muhaimin, *Op.Cit.*, hlm. 59-64.

4. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
5. SEMA Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya: rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari pakar hukum dan sebagainya.¹⁷ Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder yang dimanfaatkan berupa literatur akademik, artikel, jurnal, publikasi ilmiah, skripsi, atau portal *online* yang relevan dengan tema penelitian

c. Bahan Hukum Tersier

Sebagai sumber tambahan, bahan hukum tersier membantu menjelaskan dan memberikan konteks terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Pada penelitiannya ini memakai KBBI, kamus hukum seperti *black's law dictionary*, dan referensi pendukung lainnya yang relevan sebagai bahan hukum tersier.

¹⁷ Zainuddin Ali, *Op Cit*, hlm 23.

1.6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, diperlukan langkah-langkah yang terstruktur dalam menghimpun bahan hukum yang relevan. Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui cara :

a. Studi pustaka

dilakukan untuk menghimpun bahan hukum dari berbagai sumber, baik cetak maupun digital, termasuk peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, dan karya ilmiah yang relevan. Seluruh bahan yang diperoleh kemudian dianalisis dan disesuaikan untuk memahami ketentuan hukum yang berlaku, sehingga dapat menjadi landasan dalam membangun argumentasi ilmiah penelitian ini.¹⁸ Dalam penelitian ini, bahan hukum yang diperlukan kemudian diidentifikasi dan diklasifikasikan untuk menganalisis dan menjawab permasalahan.

b. Wawancara

Wawancara dilaksanakan sebagai bentuk komunikasi dua arah antara peneliti dan narasumber sebagai penunjang interpretasi dan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai

¹⁸ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang, 2013, hlm. 296

pertimbangan hakim dalam putusan yang diteliti. Kegiatan wawancara akan dilaksanakan dengan hakim di lingkungan Pengadilan Negeri Denpasar yang memiliki keterkaitan langsung dengan permasalahan yang dikaji, sebagai upaya untuk memperkuat temuan penelitian.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan proses mengolah berbagai sumber hukum menjadi informasi yang jelas dan bermanfaat untuk menemukan solusi atas isu yang diteliti. Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif melalui proses interpretasi terhadap data hukum yang telah diproses. Karakteristik analisis penelitian ini bersifat preskriptif dengan tujuan membangun argumentasi berdasarkan temuan penelitian. Proses argumentasi bertujuan untuk menyajikan rekomendasi atau evaluasi terkait kebenaran, ketepatan, atau kesesuaian berdasarkan ketentuan hukum, norma, prinsip dan asas hukum, doktrin serta teori hukum yang berkaitan dengan fenomena atau kejadian hukum yang dikaji yaitu dengan menelusuri ketentuan perundang-undangan serta melakukan wawancara dengan hakim Pengadilan Negeri Denpasar yang relevan, kemudian hasilnya disusun secara deskriptif.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Guna mempermudah pemahaman dan agar pembaca dapat dengan mudah mengetahui pokok-pokok pembahasan skripsi, maka penulis akan mendeskripsikan ke dalam bentuk kerangka skripsi. Skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab yang masing-masing bab memiliki keterkaitan antara satu bab dengan bab yang lainnya. Penelitian ini mengambil judul yaitu **“ANALISIS YURIDIS PERKARA KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING DI DENPASAR (Studi Putusan Nomor 1026/PDT.G/2021/PN.Dps)”**. Gambaran mengenai skripsi ini diuraikan dalam sistematika berikut:

Bab pertama adalah perspektif keseluruhan mengenai hal utama permasalahan yang dibahas, yaitu mengenai perkara kepemilikan hak atas tanah melalui perjanjian *nominee* antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing serta pertimbangan hakim yang menolak keberadaan perjanjian *nominee* terkait kepemilikan hak atas tanah tersebut. Bab Pertama, merupakan suatu pendahuluan, bab ini mencakup latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, serta sistematika penulisan

Bab Kedua, merupakan uraian pembahasan terkait rumusan masalah pertamanya, yakni mengenai pertimbangan hakim dalam perkara kepemilikan hak atas tanah oleh warga Negara Asing dalam Putusan Nomor 1026/Pdt.G/2021/Pn.Dps. Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub-bab pembahasan, sub-bab pertama membahas mengenai kasus posisi putusan nomor 1026/Pdt.G/2021/Pn.Dps dan sub-bab kedua membahas mengenai pertimbangan hakim dalam putusan nomor 1026/PDT.G/2021/Pn.Dps.

Bab Ketiga berisi pembahasan mengenai rumusan masalah kedua, yaitu terkait akibat hukum dari perkara kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dalam Putusan Nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.Dps. Bab ini terdiri atas dua sub-bab. Sub-bab pertama membahas akibat hukum para pihak pada putusan Nomor 1026/Pdt.G/2021/PN.Dps. Selanjutnya, sub-bab kedua menguraikan mengenai upaya hukum yang bisa dilakukan mengenai kepemilikan hak milik oleh Warga Negara Asing dalam Putusan Nomor 1026/PDT.G/2021/Pn.Dps.

Bab Keempat, penutup yang merupakan bagian terakhir, pada bab ini membahas tentang gambaran umum secara menyeluruh dari isi penulisan ini, berupa kesimpulan dan saran atas hasil penelitian yang telah dilakukan penulis.

1.6.7 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian yang diambil oleh peneliti adalah Kantor Pengadilan Negeri Denpasar yang beralamat di Jl. P.B. Sudirman No.1, Dauh Puri, Kec. Denpasar Bar., Kota Denpasar, Bali 80113 sebagai pihak yang mengeluarkan putusan, yang dilaksanakan pada bulan September 2025 hingga Februari 2026.

1.7 Tinjauan Pustaka

1.7.1 Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

1.7.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah bentuk penguasaan terhadap sebidang tanah yang memberikan serangkaian kewenangan, kewajiban, dan/atau pembatasan kepada pemegang haknya untuk melakukan tindakan tertentu atas tanah tersebut. Hal-hal yang diperbolehkan, diwajibkan, maupun dilarang bagi pemegang hak menjadi dasar pembeda atau ukuran antara berbagai jenis hak penguasaan tanah yang diatur dalam ketentuan Hukum Tanah.¹⁹

Dalam pasal 2 UUPA mengatur mengenai adanya hak menguasai dari Negara yaitu :

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta, 2023. hlm. 24

"atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat"

Berdasarkan ketentuan tersebut, negara memiliki kewenangan untuk menetapkan jenis dan status hak atas tanah yang dapat dimiliki atau diberikan kepada individu maupun badan hukum yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan. Kewenangan ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur mengenai :

Ayat 1 :

"Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama dengan orang lain serta badan- badan hukum".

Ayat 2 :

"Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan- peraturan hukum lain yang lebih tinggi".

Dalam aturan tersebut, maka Negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UUPA yaitu : a) Hak Milik; b) Hak Guna Usaha; c) Hak Guna Bangunan; d) Hak Pakai; e) Hak Sewa; f) Hak Membuka Tanah; g) Hak Memungut Hasil Hutan.

Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam kategori hak-hak yang telah disebutkan sebelumnya akan diatur lebih lanjut melalui undang-undang, termasuk hak-hak yang bersifat sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53.

Pengaturan lebih rinci mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara tersebut tercantum dalam Pasal 53 ayat (1) yaitu :

"Hak-hak yang bersifatnya sementara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak sewa tanah Pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat".

Menurut ketentuan UUPA, setiap orang atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah berkewajiban untuk mengelola atau mengusahakan tanah tersebut secara aktif, serta bertanggung jawab memelihara, meningkatkan kesuburannya,

dan mencegah terjadinya kerusakan pada tanah tersebut. Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yaitu :

"tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya".

Warga Negara Asing (WNA) maupun badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia dibatasi haknya atas tanah, di mana mereka hanya dapat memiliki hak pakai atau hak sewa, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA. Sementara itu, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat memiliki seluruh jenis hak atas tanah, kecuali hak milik, yang hanya dapat diberikan kepada badan hukum tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah sesuai ketentuan Pasal 30 ayat (1) huruf b dan Pasal 36 ayat (1) huruf b UUPA.

1.7.1.2 Jenis-Jenis Hak Atas Tanah

A. Menurut Hukum Adat

- 1) Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, sebagai hak penguasaan yang tertinggi, beraspek keperdataan dan hukum publik

- 2) Hak kepala Adat dan Para Tetua Adat, yang bersumber pada Hak Ulayat dan beraspek hukum pada publik semata
- 3) Hak-hak perorangan atas tanah, sebagai hak-hak individual yang secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Ulayat dan beraspek hukum keperdataan²⁰

B. Menurut Hukum Perdata Barat²¹

1) Hak Eigendom

Merupakan hak untuk membuat suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain. Hak ini merupakan hak kebendaan yang paling kuat dan terpenuhi dahulu sebelum berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 maka hak eigendom ini dicabut dari Buku II KUH Perdata dan diatur dalam UUPA

²⁰ *Ibid* hlm 183

²¹ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia, Jakarta, 1997. hlm 136-146

2) Hak Opstal

Merupakan suatu hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman diatas sebidang tanah orang lain. Pasal 711 KUH Perdata menyatakan bahwa hak opstal adalah suatu hak perbendaan untuk mempunyai rumah, bangunan dan tanaman diatas tanah milik orang lain.

3) Hak Erpacht

Hak ini merupakan hak untuk dapat mengusahakan atau mengolah tanah orang lain dan menarik manfaat atau hasil sebanyak-banyaknya dari tanah tersebut. Dalam pasal 720 KUH Perdata digambarkan sebagai hak untuk menikmati hasil dari sebidang tanah milik orang lain secara seluas-luasnya, dengan kewajiban membayar setiap tahun sejumlah uang atau sejumlah hasil bumi kepada pemilik tanah selaku pengakuan hak *eigendom* pemilik itu

4) Hak Gebruik

Hak Gebruik adalah suatu hak atas tanah sebagai hak pakai atas tanah orang lain. Dalam Pasal 821 dan 823 BW disebutkan bahwa hak memakai ini terbatas pada orangnya si pemakai. Dalam Pasal 821 dikatakan bahwa si pemakai hanya dapat memetik hasil dari barangnya sekadar ia memerlukan untuk dirinya dan keluarganya. Menurut Pasal 823 melarang si pemakai untuk menyerahkan haknya kepada orang lain atau menyewakannya.

C. Menurut UUPA

1. Hak Milik

Pada Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai hak milik yang merupakan hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas sebuah tanah dengan memperhatikan Pasal 6 UUPA. Maksud dari terkuat dan terpenuh dalam penjelasan Pasal 20 UUPA adalah membandingkannya dengan hak-hak lain atas

tanah seperti hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan hak lain atas tanah.

Memperhatikan Pasal 1, Pasal 9 Jo Pasal 21 ayat (1) UUPA maka secara tegas dikatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah, sehingga orang asing maupun badan hukum asing tidak diperbolehkan memiliki hak tersebut. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA, yang melarang peralihan hak milik atas tanah kepada WNA.

Setiap peralihan dan pendaftaran hak atas tanah wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan (BPN) sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUPA untuk Hak Milik, Pasal 32 UUPA untuk Hak Guna Usaha, dan Pasal 38 UUPA untuk Hak Guna Bangunan.

2. Hak Guna Usaha

Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) dan (2) dan Pasal 29 UUPA, Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu

paling lama 25 tahun atau 35 tahun, yang bila diperlukan masih dapat diperpanjang lagi dengan 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Sesudah jangka waktu dan perpanjangannya berakhir kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha diatas tanah yang sama sesuai dengan peruntukan dan keadaan lahan tersebut.

Hak Guna Usaha (HGU) dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain dan hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI) serta badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Tanah yang dapat diberikan HGU merupakan tanah negara, dan pemberian hak tersebut terjadi melalui penetapan pemerintah. Setiap peralihan, hapusnya, atau pembebanan HGU dengan hak lain wajib didaftarkan di kantor pertanahan setempat sebagai bukti hukum yang kuat sesuai Pasal 32 UUPA. Selain itu, HGU juga dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani

Hak Tanggungan, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUPA.

3. Hak Guna Bangunan

Berdasarkan Pasal 35 ayat (1) dan (2) UUPA, Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah negara atau tanah milik orang lain dengan jangka waktu maksimal 30 tahun, yang dapat diperpanjang selama 20 tahun dan diperbaharui di atas tanah yang sama. Hak Guna Bangunan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang pelimpahan wewenang pemberian hak atas tanah dalam pasal 4 disebutkan, Gubernur kepala daerah memberi keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan atau pembaharuan, dan menerima pesanan Hak Guna Bangunan atas tanah Negara kepada Warga Negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang bukan bermodal asing.

HGB dapat dialihkan atau beralih kepada pihak lain, dan hanya dapat dimiliki oleh WNI

atau badan hukum yang berdiri dan berkedudukan di Indonesia. Tanah yang dapat diberikan HGB meliputi tanah negara dan tanah hak milik, baik melalui penetapan pemerintah maupun perjanjian dengan pemilik tanah. Setiap peralihan, penghapusan, atau pembebanan hak wajib didaftarkan di kantor pertanahan sebagai bukti hukum yang sah. Selain itu, HGB dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan apabila pemegang hak membutuhkan modal atau dana.

4. Hak Pakai

Pengertian Hak Pakai menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah,

segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA. Hak Pakai merupakan hak untuk menggunakan atau memanfaatkan tanah milik pihak lain selama jangka waktu tertentu, yakni 25 tahun, yang dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan selanjutnya dapat diperbaharui. Hak ini diberikan kepada seseorang selama tanah tersebut belum dimanfaatkan oleh pemiliknya.

1.7.1.3 Peralihan Hak Atas Tanah

Peralihan Hak Atas Tanah merupakan proses berpindahnya hak atas tanah dari satu pihak ke pihak lain, baik antar perorangan maupun badan hukum. Peralihan ini dapat terjadi karena perbuatan hukum atau peristiwa hukum. Ketentuan mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Adapun dua bentuk utama peralihan hak milik atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Beralih

- a. Beralih artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan

suatu peristiwa Hukum. "Contoh peristiwa hukum adalah meninggal dunianya seseorang, dengan meninggalnya pemilik tanah maka hak miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli waris memenuhi syarat sebagai subyek Hak Milik".

b. Prosedur pendaftaran peralihan hak karena beralihnya Hak Milik atas tanah diatur dalam pasal 42 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pasal 111 dan pasal 112 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

2) Dialihkan

a. Dialihkan artinya berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemegang hak atas tanah kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan Hukum. "Contoh perbuatan hukum yaitu jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan dalam modal perusahaan (*inbreng*), lelang"

b. Perpindahan Hak Milik atas tanah karena adanya suatu perbuatan hukum harus dibuktikan dengan akta

yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) kecuali lelang dibuktikan dengan Berita Acara atau Risalah Lelang yang dibuat oleh pejabat dari kantor lelang. Berpindahnya Hak Milik atas tanah ini harus didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan di lakukan perubahan nama dalam sertifikat dari pemilik tanah lama kepada pemilik tanah yang baru. Prosedur pemindahan Hak Milik atas tanah karena jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam pasal 37 sampai dengan pasal 40 peraturan pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pasal 97 sampai dengan pasal 106 permen/kepala BPN No. 3 Tahun 1997.

Peralihan Hak Milik atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung kepada orang asing, kepada seseorang yang mempunyai dua kewarganegaraan/kepada badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah adalah batal karena Hukum

dan tanahnya jatuh kepada Negara, artinya tanahnya kembali jadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh Negara²²

Peralihan hak atas tanah merupakan perpindahan hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru secara sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum yang mengatur mengenai peralihan hak atas tanah diatur dalam ketentuan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah). Berdasarkan atas ketentuan tersebut maka jenis-jenis peralihan hak dapat terjadi karena adanya jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, pemindahan hak melalui lelang, serta pemindahan hak

1.7.2 Tinjauan Umum tentang Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing

1.7.2.1 Pengertian warga Negara Asing

Pengertian warga Negara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah penduduk sebuah negara atau bangsa yang berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, dan sebagainya mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga

²² Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012. hlm. 93-94

negara dari negara itu. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia Pasal 1 angka 1, pengertian warga negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Secara umum, pengertian warga negara adalah anggota suatu negara yang mempunyai keterikatan timbal balik dengan negaranya. Seseorang dapat menjadi warga negara setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh suatu negara. Tidak semua orang dalam suatu Negara dapat dikatakan secara sah merupakan warga Negara tersebut.

Seorang pendatang dari luar Negara Indonesia, memang disebut sebagai Warga Negara, tetapi bukan Warga Negara Indonesia (WNI) melainkan orang asing atau biasa disebut sebagai Warga Negara Asing (WNA), sehingga ada yang disebut sebagai penduduk dan ada juga yang disebut sebagai bukan penduduk. Warga negara dan orang asing mempunyai kedudukan yang berbeda dalam berhubungan dengan Negara (*state*). Warga Negara (*citizens*) mempunyai hubungan yang tidak terputus walaupun yang bersangkutan berdomisili di luar negeri, asalkan yang bersangkutan tidak memutus sendiri kewarganegaraannya. Sementara itu, orang asing hanya mempunyai hubungan dengan Negara selama ia bertempat

tinggal di wilayah Negara yang bersangkutan. Selama itu, adalah merupakan kewajiban Negara untuk melindungi kepentingan setiap penduduk yang ada di dalam wilayah negaranya.²³

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah meendefinisikan Orang Asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia.

1.7.2.2 Ketentuan Hukum tentang Kepemilikan Tanah oleh WNA

Pasal 21 UUPA menegaskan bahwa: "hak kepemilikan atas tanah di Indonesia hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia." Hal ini diperkuat dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyatakan: "perbuatan hukum dengan sengaja mengalihkan hak milik atas tanah kepada orang asing, baik melalui jual beli, penukaran, hibah, hibah karena wasiat, hibah menurut kebiasaan, atau cara lain apa pun yang bertujuan demikian, akan dianggap batal demi hukum." Oleh karena itu,

sangat jelas bahwa orang yang bukan warga negara Indonesia tidak dapat mempunyai hak kepemilikan atas tanah di Indonesia.

Ketentuan-ketentuan mengenai kepemilikan tanah oleh WNA adalah sebagai berikut: ²⁴

- a. WNA tidak dapat memperoleh Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Guna Usaha berdasarkan ketentuan undang-undang.
- b. WNA karena perkawinan atau karena pewarisan memperoleh tanah Hak Milik dan WNI yang kehilangan kewarganegaraannya, maka wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu.
- c. Jika melewati jangka waktu tersebut, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung (Pasal 21 UUPA).

1.7.2.3 Bentuk Hak yang Dapat Dimiliki oleh WNA

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala
Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18

²⁴ Waskito dan Hadi Arnowo, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, hlm. 113

Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah mengatur warga negara asing dapat memiliki rumah hunian atau tempat tinggal di Indonesia dengan ketentuan rumah tersebut harus berada diatas hak pakai dan hak pakai diatas hak milik. Hal ini bukan berarti bahwa warga negara asing dapat memiliki hak milik atas tanah di Indonesia.

Merujuk pada ketentuan pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa warga negara asing tidak dapat memiliki suatu tanah dengan hak milik atas tanah. Maka warga negara asing yang tinggal di Indonesia hanya memiliki hak pakai atas tanah negara atau hak pakai yang berada diatas lahan atau tanah hak milik, terhadap hunian atau tempat tinggal yang ditempatinya di Indonesia

Mengenai hak milik, Pasal 21 ayat (1) mengatur bahwa “Hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik”. Syarat untuk menjadi subjek hak milik ialah berstatus sebagai WNI dan tidak memiliki kewarganegaraan asing diluar kewarganegaraan

Indonesianya sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (4) UUPA. Akibatnya, seorang WNI yang memiliki kewarganegaraan asing (berkewarganegaraan ganda) juga tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi subjek hak milik

Oleh karena itu, bagi orang asing ataupun WNI yang memiliki kewarganegaraan asing berlaku Pasal 23 ayat (3) UUPA, yaitu :

“Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.”

1.7.3 Tinjauan Umum tentang Perjanjian *Nominee*

1.7.3.1 Pengertian Perjanjian

Pengertian perjanjian secara umum dapat dilihat dalam Pasal 1313 ayat (1) KUHPerdara yang menyebutkan bahwa perjanjian adalah sesuatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Dari Pasal 1313 ayat (1) KUH Perdata, dapat diketahui

bahwa suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji kepada orang lain atau dimana dua orang atau lebih saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.²⁵

M. Yahya Harahap, mengatakan perjanjian atau verbintenris mengandung suatu pengertian hubungan hukum harta kekayaan antara dua orang atau lebih yang memberi kekuatan hak pada suatu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk menunaikan perestasi²⁶

Berdasarkan dari pengertian perjanjian yang dikemukakan oleh para ahli Hukum tersebut maka dapatlah ditemui beberapa unsur yang memberi wujud perjanjian antara lain:

- a. Hubungan Hukum yang menyangkut hukum harta kekayaan antara dua orang atau lebih.
- b. Hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain tentang sesuatu prestasi.

²⁵ R.Soeroso, *Perjanjian di bawah tangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 3.

²⁶ M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumi, Bandung, 1990, hlm 6

1.7.3.2 Syarat Sah Perjanjian

Perjanjian yang sah atinya perjanjian yang memenuhi syarat yang telah di tentukan oleh Undang-Undang, sehingga, di akui oleh hukum (*legally conceudd contact*) Menurut ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata, syarat-syarat sah perjanjian adalah :²⁷

- 1) Persetujuan kehendak antara pihak-pihak yang membuat persetujuan. Persetujuan kehendak adalah kesepakatan/kesetujuan para pihak mengenai pokok-pokok isi perjanjian yang dikehendaki oleh pihak yang satu dan juga dikehendaki oleh pihak lainnya. Persetujuan tersebut sudah final, tidak lagi dalam proses perundingan. Sebelum ada persetujuan, biasanya para pihak mengadakan perundingan, pihak yang satu menyampaikan keinginan dan syarat-syaratnya mengenai objek perjanjian kepada pihak yang lain dan pihak yang lainnya menyatakan juga kehendaknya mengenai objek perjanjian sehingga tercapai persetujuan yang mantap bagi kedua pihak. Persetujuan kehendak itu sifatnya bebas, artinya tidak ada paksaan ataupun tekanan dari pihak manapun juga, sepenuhnya atas kemauan sukarela para pihak. Juga

²⁷ Abdur Kadir Muhamad, *Hukum Perikatan*, PT, Citra Aditya Bakti Bandung, 1990, hlm 78.

termasuk persetujuan kehendak tidak dikarenakan ada kehilafan dan tidak ada penipuan.

- 2) Kecakapan pihak-pihak untuk membuat perjanjian (*capacity*) Kecakapan bertindak merupakan salah satu cakap hukum yaitu kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah perbuatan yang akan menimbulkan akibat hukum. Orang yang dikatakan cakap melakukan perbuatan hukum adalah orang yang sudah dewasa artinya sudah mencapai umur 21 tahun atau sudah kawin walaupun belum berumur 21 tahun.
- 3) Ada suatu hal tertentu (objek) Suatu hal tertentu yang terdapat dalam isi perjanjian yang wajib dipenuhi/prestasi disebut sebagai objek perjanjian. Kejelasan mengenai isi pokok perjanjian atau objek perjanjian adalah untuk memastikan pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak. Jika isi pokok perjanjian, atau objek perjanjian, atau prestasi perjanjian tidak jelas, sulit bahkan bila tidak mungkin dapat dilaksanakan, maka perjanjian itu batal (*nietig, void*).
- 4) Ada suatu sebab yang halal (*causa*) adalah suatu hal yang menyebabkan/mendorong orang untuk membuat

perjanjian. Menurut KUHPerdato Pasal 1335 disebutkan bahwa "suatu perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan". Tapi dalam Pasal 1336 KUH Perdata disebutkan "jika tidak dinyatakan suatu sebab, tetapi ada sebab yang halal, ataupun jika ada suatu sebab lain, dari pada yang dinyatakan, perjanjiana namun demikian adalah sah". Sebab yang halal menurut Pasal 1337 KUHPerdato adalah sebab yang tidak dilarang oleh undang-undang, tidak berlawanan dengan kesusilaan ataupun ketertiban umum

Tidak terpenuhinya salah satu persyaratan tersebut diatas membawa konsekuensi bagi pelaksanaan perjanjian tersebut, sebuah perjanjian dapat dibatalkan jika persyaratan mengenai kesepakatan dan kecakapan para pihak tidak dipenuhi. Batal demi hukum jika obyek dari sebuah perjanjian tidak ada dan juga penyebab perjanjian tersebut ternyata adalah merupakan sesuatu yang tidak halal.²⁸

²⁸ Vika Nur Senda dkk., "Implikasi Hukum Ketidakterpenuhan Syarat Subjektif dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terhadap Keabsahan Perjanjian," *Letterlijk: Jurnal Hukum Perdata*, Vol. 1, No. 2, Desember 2024, hlm 7

1.7.3.3 Pengertian Perjanjian *Nominee*

SEMA Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Perdata Nomor 4 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, Mahkamah Agung memberikan pedoman kepada para hakim di seluruh Indonesia bahwa:

"Penggunaan Pinjam Nama (*Nominee Arrangement*) Pemilik sebidang tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat, meskipun tanah tersebut dibeli menggunakan uang/harta/aset milik WNA/pihak lain."

Pengertian perjanjian *nominee* yang dikenal juga dengan istilah perjanjian pinjam nama merupakan salah satu jenis perjanjian innominaat atau perjanjian tidak bernama yang tidak dikenal dalam KUH Perdata namun muncul dan berkembang di masyarakat. Perjanjian *nominee* kerap kali digunakan dalam hal penguasaan tanah di Indonesia oleh WNA. Di dalam praktik ditemukan perjanjian *nominee*, yakni dalam hal pemilikan tanah hak oleh WNA yang dilarang undang-undang untuk memiliki hak milik atas tanah tepatnya pada Pasal 21 UUPA. Pada perjanjian tersebut diperjanjikan bahwa tanah hak menggunakan nama dari WNI, tetapi keuangan adalah dari pihak WNA dan

adanya pernyataan dari pihak WNI bahwa sebenarnya tanah hak tersebut adalah milik WNA tersebut. Perjanjian beserta kuasa semacam ini bertentangan dengan undang-undang dan berakibat batal demi hukum. Perjanjian *nominee* tersebut selain merupakan perjanjian pura-pura, juga mengandung kausa yang terlarang (Pasal 1335)²⁹

Dalam konsep *nominee* dikenal 2 (dua) pihak, yaitu pihak *nominee* yang tercatat secara hukum dan pihak *beneficiary* yang menikmati setiap keuntungan dan kemanfaatan dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak yang tercatat secara hukum. Kepemilikan tanah hak milik oleh pihak asing yang menggunakan konsep *nominee*, yaitu pemilik yang tercatat dan diakui secara hukum (*legal owner*) dan pemilik yang sebenarnya menikmati keuntungan berikut kerugian yang timbul dari benda yang dimiliki oleh *legal owner*³⁰

Legal owner adalah pemegang hak yang sah atas benda tersebut, yang tentunya memiliki hak untuk mengalihkan, menjual, membebani, menjaminkan serta melakukan tindakan apapun atas benda yang bersangkutan, sedangkan *beneficiary*

²⁹ Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hlm 270.

³⁰ Subekti, *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm 140

tidak diakui sebagai pemilik atas benda secara hukum. Dalam kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing melalui perjanjian *nominee*, pada umumnya nama dan identitas pihak WNI tercatat sebagai pemilik sah dalam sertifikat tanah, sedangkan nama dan identitas diri dari pihak *beneficiary* tidak muncul dalam bentuk apapun juga. Dengan digunakannya nama serta identitas dari *nominee* sebagai pihak yang tercatat secara hukum, maka pihak *beneficiary* memberikan kompensasi dalam bentuk *nominee fee*. Jumlah dari *nominee fee* tersebut berdasarkan kesepakatan bersama antara *nominee* dan *beneficiary*.³¹

Perwujudan *nominee* ada pada surat perjanjian yang dibuat oleh para pihak, yaitu antara WNA dan WNI sebagai pemberi kuasa (*nominee*) yang diciptakan melalui satu paket perjanjian itu pada hakikatnya bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara seseorang dengan tanahnya kepada opWNA selaku penerima kuasa untuk bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah yang menurut hukum di Indonesia tidak dapat dimilikinya yaitu hak milik.

³¹ *Ibid*, hlm 141

Pemberian kuasa tersebut merupakan perjanjian dengan mana seorang memberikan kekuasaan (wewenang) kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan³²

Perjanjian *nominee* sebagai instrumen hukum penguasaan tanah merupakan perjanjian yang dibuat antara WNA dengan WNI. Perjanjian tersebut dibuat dengan maksud agar orang asing yang bukan merupakan sebagai subyek pemegang hak milik justru dapat memiliki dan menguasai tanah hak milik yaitu dengan tanah hak milik tersebut di atas namakan atau dipinjam nama WNI sehingga memenuhi kriteria hukumnya yaitu WNI sebagai subyek pemegang hak milik atas tanah akan tetapi secara fisiknya tanah hak milik dipergunakan dan dikuasai sepenuhnya oleh orang asing.

³² *Ibid*