

**PRAKTIK JUAL BELI TANAH NOMINEE MILIK WARGA NEGARA  
ASING DAN PERLINDUNGAN HUKUMNYA TERHADAP PEMBELI  
TANAH NOMINEE**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana Program Strata 1 (S.1)



Disusun Oleh :

**NIZAR FITRIADI**  
**1602056040**

---

**PRODI ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO SEMARANG**

**2020**



---

**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Lamp : 4 (empat) eksemplar

Hal : Naskah Skripsi

a.n. Sdr.a Nizar Fitriadi

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Walisongo Semarang

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, mengadakan koreksi dan perbaikan sebagaimana mestinya, maka kami menyatakan bahwa skripsi saudara :

Nama : Nizar Fitriadi

NIM : 1602056040

Jurusan : Ilmu Hukum

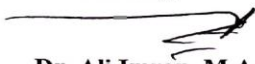
**Judul Skripsi : PRAKTIK JUAL BELI TANAH NOMINEE MILIK  
WARGA NEGARA ASING DAN PERLINDUNGAN  
HUKUMNYA TERHADAP PEMBELI TANAH  
NOMINEE**

Dengan ini telah kami setujui dan mohon kiranya skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqosahkan. Demikian atas perhatiannya saya ucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

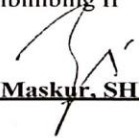
Semarang, 27 Desember 2020

Pembimbing I

  
**Dr. Ali Imron, M.Ag.**

**NIP.197307302003121003**

Pembimbing II

  
**Ali Maskur, SHL.MH.**



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) WALISONGO  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Alamat : Jl. Prof. DR. HAMKA Kampus III Ngaliyan Telp./Fax. (024) 7601291, 7624691 Semarang 50185

**SURAT KETERANGAN PENGESAHAN SKRIPSI**

Nomor : B-4478/Uln. 10. 1/D. 1/PP.00.9/XII/2020

Pimpinan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo Semarang menerangkan bahwa skripsi Saudara,

Nama : Nizar Fitriadi  
NIM : 1602056040  
Program studi : Ilmu Hukum (IH)\*  
Judul : Praktik Jual Beli Tanah Nominee Milik Warga Negara Asing Dan Perlindungan Hukumnya Terhadap Pembeli Tanah Nominee  
Pembimbing I : Dr. H. Ali Imron, SH., M.Ag.  
Pembimbing II : Ali Maskur, S.H.I., MH.

Telah dimunaqasahkan pada tanggal 29 Desember 2020 oleh Dewan Penguji Fakultas Syariah dan Hukum yang terdiri dari :

Penguji I / Ketua Sidang : Novita Dewi M., SH., MH.  
Penguji II / Sekretaris Sidang : Dr. H. Ali Imron, SH., M.Ag.  
Penguji III : H. Moh. Ariefin, S.Ag., M.Hum  
Penguji IV : Muhammad Shoim, S.Ag., MH.

dan dinyatakan **LULUS** serta dapat diterima sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Strata I (S.1) pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Walisongo.

Demikian surat keterangan ini dibuat dan diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

An. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik  
& Kelembagaan



**Dr. H. Ali Imron, SH., M.Ag.**

Semarang, 29 Desember 2020  
Ketua Program Studi,

**Briliyan Erna Wati, S.H., M.Hum.**

**MOTTO**

قَالَ الْحَقَّ وَلَوْ كَانَ مُرًّا

“Katakanlah yang sebenarnya walaupun itu pahit”

(HR. Ibnu Hiban)

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Alhamdulillah, puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan raahmat, taufik, dan hidayah-Nya. Sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik dan lancar. Penulis persembahkan untuk mereka yang selalu memberikan do'a, dukungan dan motivasi yang tak ternilai kepada penulis, Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

1. Ayah saya (Carmadi) dan Ibu tercinta (Cholifah) yang selalu mendoakan dan mendukung sepenuh hati untuk kesuksesan anak-anaknya.
2. Adik perempuan saya Diniatul Munawaroh yang selalu memberikan dukungan kepada penulis.
3. Almamater tercinta, terkhususnya keluarga besar program studi ilmu hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Walisongo Semarang.

## DEKLARASI

Dengan penuh kejujuran dan tanggung jawab, penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang telah atau pernah ditulis oleh orang lain atau diterbitkan.

Dengan demikian skripsi ini tidak berisi satupun pikiran orang lain, kecuali informasi yang terdapat dalam referensi yang menjadi bahan rujukan.

Semarang, 24 Desember 2020

Deklarator,



**Nizar Fitriadi**

**NIM. 1602056040**

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Pedoman Transliterasi Arab Latin yang merupakan hasil keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

### 1. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak Dilambangkan	Tidak Dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ṣ a	Ṣ	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	Ḥ	Ha (dengan titik di atas)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha

د	Dal	D	De
ذ	Ḍal	Ḍ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Ṣad	Ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	Ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	Ain	–	apostrof terbalik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef



ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	Ea
و	Wau	W	We
هـ	Ha	H	Ha (dengan titik di atas)
ء	Hamz ah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (').

## 2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	<i>Fathah</i>	A	A
اِ	<i>Kasrah</i>	I	I
اُ	<i>Dammah</i>	U	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
اِي	<i>Fathah dan Ya</i>	Ai	A dan I
اُو	<i>Fathah dan Wau</i>	Au	A dan U

### 3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اِيّ	<i>Fathah dan Alif atau Ya</i>	i	a dan garis di atas

ي	<i>Kasrah</i> dan Ya	i	i dan garis di atas
و	<i>Dammah</i> dan Wau	u	u dan garis di atas

#### 4. *Ta Marbūtah*

Transliterasi untuk *ta marbūtah* ada dua, yaitu: *ta marbūtah* yang hidup atau mendapat harkat fathah, kasrah, dan dammah, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *ta marbūtah* yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah [h].

Kalau pada kata yang berakhir dengan *ta marbūtah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al- serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbūtah* itu ditransliterasikan dengan ha (h).

#### 5. Syaddah (Tasydid)

Syaddah atau tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydid ( َ ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah.

Jika huruf ع ber-tasydid di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf kasrah ( ِ ع ), maka ia ditransliterasi seperti huruf maddah (i).

#### 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf (alif lam ma'arifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf syamsiah maupun huruf qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

#### 7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

#### 8. Penulisan Kata Arab yang Lazim digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Al-Qur'an (dari al-Qur'an), Sunnah, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

#### 9. *Lafz Al- Jalālah* (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf jarr dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *mudaf ilaih* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah.

Adapun *ta marbūṭ ah* di akhir kata yang disandarkan kepada *Lafẓ Al-Jalālah*, ditransliterasi dengan huruf [ t ].

#### 10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (All Caps), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal

dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, dan DR).

## ABSTRAK

Perjanjian *nominee* merupakan suatu upaya untuk memberikan kemungkinan bagi warga negara asing melakukan rekayasa hukum dalam hal memiliki hak milik atas tanah yang dilarang oleh UUPA (UU No. 5 Tahun 1960) dengan menggunakan kedok melakukan jual beli atas nama warga negara Indonesia, sehingga secara yuridis formal tidak menyalahkkan undang-undang. Akibat dari perjanjian ini, tanah akan dikuasai oleh dua pemilik yaitu warga negara asing (*beneficial owner*) dan warga negara Indonesia, sehingga apabila hak miliknya dialihkan secara sepihak dapat merugikan pihak ketiga sebagai pembeli yang beritikad baik.

Penelitian ini berjudul “ Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Nominee Atas Jual Beli Tanah Milik Warga Negara Asing”, adapun fokus permasalahannya adalah bagaimana praktek jual beli tanah *nominee* dan bagaimana perlindungan hukum bagi pembeli tanah *nominee* atas jual beli tanah milik warga negara asing.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris (*non doctrinal*) atau sering disebut penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat. Dengan menggunakan pendekatan implementasi hukum yaitu menelaah hukum dan mempelajari sejauh mana penerapan hukum yang ada di masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Praktik jual beli tanah *nominee* pada kenyataannya masih banyak terjadi, dikarenakan awamnya pengetahuan masyarakat tentang nominee. Praktik jual beli tanah *nominee* pada dasarnya dilarang dalam pasal 21 Undang-undang pokok agraria : bahwasanya warga negara asing dilarang untuk memiliki hak milik tanah di Indonesia, warga negara asing hanya boleh memiliki hak sewa dan guna bangunan (2) kemudian untuk perlindungan hukumnya bagi pembeli tanah *nominee* dalam kenyataannya belum terealisasi secara penuh seperti yang ada dalam SEMA Nomor 7 Tahun 2012, yang menyebutkan bahwa pemilik asal hanya bisa mengajukan gugatan rugi kepada penjual tanah *nominee*.

Kata kunci : tanah, warga negara asing, perjanjian *nominee*.

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan Alhamdulillah, segala puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT atas rahmat, berkah, dan hidayah-Nya yang senantiasa dilimpahkan kepada penulis, sehingga bisa menyelesaikan skripsi dengan judul “Praktik Jual Beli Tanah *Nominee* Milik Warga Negara Asing Dan Perlindungan Hukumnya Terhadap Pembeli Tanah *Nominee*” sebagai syarat untuk menyelesaikan program strata I (S1) pada Program Sarjana Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang.

Dalam penyusunan skripsi ini banyak hambatan serta rintangan yang penulis hadapu, namun pada akhirnya dapat melaluinya berkat bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak baik moril maupun materiil. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini terutama kepada :

1. Prof. Dr. H. Imam Taufiq, M.Ag, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.
2. Dr. H. Mohamad Arja Imroni, M.Ag, selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo beserta jajaran Wakil Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo.
3. Hj. Brilliyani Erna Wati, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo.
4. Novita Dewi Masyithoh, S.H., M.H, selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo.
5. Dr. Ali Imron, M. Ag, selaku Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan kepada penulis hingga terselesaikan skripsi ini.
6. Ali Maskur, S.H.I., M.H., selaku Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan kepada penulis dari awal hingga terselesaikan skripsi ini.
7. Kepada Bapak Sigit Rachmawan Adhi, ST, MM selaku Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang, terima kasih telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian dan membantu penulis memberikan materi terkait penulisan skripsi ini selama penelitian.
8. Kepada Bapak Dian Puri Winarto S.H., selaku Pejabat bagian Sengketa di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Semarang, terimakasih telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian dan membantu penulis dengan memberikan pengetahuan terkait dengan materi yang ada di skripsi ini.

9. Seluruh jajaran Dosen dan Staff pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Walisongo Semarang yang telah membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama menuntut ilmu di Universitas Islam Negeri Walisongo.
10. Seluruh teman-teman seperjuangan di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo, khususnya Ilmu Hukum A 2016.
11. Keluarga besar Pemerintah Desa Puguh dan teman-teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) Reguler Angkatan ke-73 tahun 2019, Posko 06 Desa Puguh, Kecamatan Boja, Kabupaten Kendal.
12. Sahabat-sahabat saya, Anggi Febrianto, Maula Diya Ulhaq, Joko Budiono A.Md, Muhyidin Al Wari'i, Lilik Suheru , M. Izul Fuad S.H, Atina Laili Isro'iyah, Hesti Widiastuti, Dian Putri Anggraeni. Terima kasih atas dukungan, dorongan semangat dan kebersamaan yang tidak terlupakan.
13. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu memberikan dukungan.

Pada akhirnya penulis menyadari dengan sepenuh hati bahwa penulisan ini belum mencapai kesempurnaan dalam arti yang sebenarnya. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis khususnya dan bagi para pembaca, serta dapat memberi manfaat untuk pembacanya dan mendorong penelitian-penelitian selanjutnya. Amiin YRA.

Semarang, 24 Desember 2020

**Penulis**

**NIZAR FITRIADI**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
HALAMAN DEKLARASI.....	vi
HALAMAN PEDOMAN TRANSLITERASI.....	vii
HALAMAN ABSTRAK.....	viii
HALAMAN KATA PENGANTAR.....	xi
HALAMAN DAFTAR ISI.....	x
<b>BAB I : PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah.....</b>	<b>4</b>
<b>C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....</b>	<b>5</b>
<b>D. Telaah Pustaka.....</b>	<b>5</b>
<b>E. Metode Penelitian.....</b>	<b>8</b>
<b>F. Sistematika Penulisan.....</b>	<b>11</b>
<b>BAB II: TEORI HUKUM</b>	
<b>A. Teori Hukum.....</b>	<b>13</b>

1.	<b>Teori perlindungan Hukum.....</b>	<b>14</b>
2.	<b>Teori Kepastian Hukum.....</b>	<b>15</b>
3.	<b>Penguasaan Hak Atas Tanah.....</b>	<b>17</b>
4.	<b>Perjanjian Nominee.....</b>	<b>25</b>
5.	<b>Warga Negara Asing.....</b>	<b>28</b>

**BAB III: PRAKTIK JUAL BELI TANAH NOMINEE**

A.	<b>Profil Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN).....</b>	<b>32</b>
1.	<b>Sejarah Kantor BPN.....</b>	<b>32</b>
2.	<b>Tugas Pokok dan Fungsi.....</b>	<b>35</b>
B.	<b>Proses Perjanjian Nominee.....</b>	<b>36</b>
C.	<b>Larangan Kepemilikan Asing UUPA.....</b>	<b>40</b>

**BAB IV: PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMBELI TANAH NOMINEE ATAS JUAL BELI TANAH MILIK WNA**

A.	<b>Jual Beli Tanah Nominee di Indonesia.....</b>	<b>48</b>
B.	<b>Analisis Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Nominee Atas Jual Beli Tanah Milik WNA.....</b>	<b>52</b>

**BAB V: PENUTUP**

	<b>Kesimpulan.....</b>	<b>65</b>
	<b>Saran.....</b>	<b>66</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>67</b>
	<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN.....</b>	<b>69</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang**

Perjanjian adalah suatu perbuatan satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Hal tersebut tercantum dalam pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Namun terdapat syarat-syarat sahnya suatu perjanjian yang tercantum dalam pasal 1320 KUHPerdata. Dalam perjanjian Jual Beli harta tetap, atau biasanya Jual Beli tanah, yang dilakukan antara Warga Negara Asing dengan 2 Warga Negara Indonesia yang saat ini sangat sering terjadi, khususnya di daerah yang berpotensi memiliki nilai jual yang tinggi di bidang property.<sup>1</sup>

Nilai jual tanah, khususnya di Kota-kota Besar, yang perkembangan harganya terus bertambah cukup tinggi dalam waktu beberapa tahun. Membuat para investor tertarik akan usaha di bidang property ini, sehingga banyak investor asing yang ikut berkecimpung dalam bisnis ini. Sehingga terjadi beberapa permasalahan yang muncul dari hal ini, Warga Negara Asing tidak mempunyai Hak Milik atas tanah, hal ini jelas tercantum pada pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah. Sehingga terdapat beberapa oknum yang melakukan penyelundupan hukum, dengan membuat perjanjian antara Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia dalam pembelian sebidang tanah.

---

<sup>1</sup> Anak Agung Sagung Cahaya Dewi SavitriSagung Putri M.E Purwan, “Akibat Hukum Nominee Agreement Terhadap Jual Beli Tanah Oleh Warga Negara Asing Dengan Pinjam Nama”, vol.3 No.1, 2010, Hal 2

Perjanjian tersebut dinamakan *Nominee*, perjanjian *Nominee* merupakan suatu upaya untuk memberikan kemungkinan bagi warga negara asing untuk memiliki hak milik atas tanah yang dilarang oleh undang-undang pokok agrarian (UU No.5 Tahun 1960) selanjutnya disingkat UUPA adalah dengan jalan menggunakan kedok melakukan jual beli tanah atas nama warga negara Indonesia, sehingga secara Yuridis formal tidak menyalahi aturan. Disamping itu, dibuatkan suatu perjanjian antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing dengan cara pemberian kuasa, yang memberikan hak yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa (warga negara Indonesia) dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa (warga negara Asing) untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak milik atas tanah tersebut.<sup>2</sup>

Melalui *nominee agreement* dibuatlah suatu struktur kepemilikan dimana pihak Indonesia berstatus sebagai legal *owner* atas perusahaan yang bertindak sebagai agen untuk melakukan suatu kegiatan perdagangan, tetapi pihak asing berstatus *beneficiary owner* yang mengendalikan perusahaan agen. Pada pasal 1233 kitab undang-undang hukum perdata menyebutkan sumber perikatan yaitu suatu hubungan hukum dibidang hukum kekayaan dimana satu pihak berhak menuntut suatu prestasi dari pihak lainnya yang berkewajiban untuk melaksanakan suatu prestasi. Sedangkan perjanjian menurut pasal 1313 kitab undang-undang hukum perdata adalah suatu perbuatan dengan nama satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.<sup>3</sup>

Sahnya suatu perjanjian telah diatur dalam pasal 1320 kitab undang-undang hukum perdata diantaranya ada empat syarat yaitu : mereka sepakat untuk mengikatkan dirinya, kecakapan untuk membuat suatu perikatan (syarat subjektif), suatu hal tertentu, sebab klausa yang halal (syarat objektif). Perjanjian *nominee (nominee agreement)* sendiri dianggap telah bertentangan dengan syarat sah perjanjian yang diatur dalam kitab undang-undang hukum perdata yaitu adanya klausa halal dimana hal tersebut

---

<sup>2</sup> I Wayan WerasmanaSancaya, "Kekuatan Mengikat Perjanjian *Nominee* Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah", vol 2 No.3,26 November 2006.Hal 2

<sup>3</sup> Suharnoko, *Hukum Perjanjian : Teori dan Analisa Kasus*, Jakarta: Kencana, 2004,hlm.119

adalah syarat objektif yang menyebabkan perjanjian tersebut batal demi hukum dan dianggap tidak sah. Karena perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) pada dasarnya bertentangan dengan undang-undang pokok agrarian (UUPA) yang menyatakan bahwa yang boleh memiliki tanah di Indonesia hanya warga negara Indonesia, bukan warga negara asing.

Pada tanggal 18 februari tahun 2020, Mahkamah Agung RI secara tegas menyatakan akan memberikan perlindungan hukum terhadap pembeli tanah *nominee* yang tidak mengetahui ststus nominee atau pinjam nama penjual. Nominee yang dimaksud adalah orang yang tidak memiliki hak untuk menjual tanah tersebut.

Hal ini tercantum dalam surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan rumusan hukum kamar perdata yang berbunyi : “perlindungan harus diberikan kepada pembeli yang beritikad baik sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang yang tidak berhak (atas objek jual beli tanah) dan pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada penjual yang tidak berhak. Dengan adanya SEMA tersebut maka pemilik asal (*beneficiary*) tidak boleh menggugat pemegang terakhir (pembeli beritikad baik) atas kepemilikan tanah.

Tetapi pada pelaksanaannya atau penerapannya masih kurang jelas, seperti pada contoh kasus putusan kasasi mahkamah agung nomor : 12/Pdt/2014/PT.Dps. pada kasus tersebut warga negara asing membeli suatu tanah dengan menggunakan nama orang lain pada tanggal 12 september 1997, dikarenakan warga negara asing yang sesuai dengan ketentuan dari hukum pertanahan Indonesia tidak dimungkinkan untuk memiliki dan membeli tanah beserta bangunan rumah. Adapun biaya pembelian rumah dan biaya pengurusan akta jual beli, serta serifikat di kantor pertanahan melalui notaris semua dari uang warga negara asing tersebut.

Pada sekitar November 2010, tanpa sepengetahuan warga negara asing selaku yang berhak atas tanah dan bangunan rumah telah menjual tanah dan bangunan kepada pihak kedua. Pihak kedua tanpa hak dan izin dari warga negara asing mengajukan

permohonan peralihan hak atas tanah dan bangunan rumah kepada badan pertanahan dan olehnya pada tahun 2010 sertifikat telah diterbitkan menjadi sertifikat hak milik atas nama pihak kedua, karenanya perbuatan tersebut adalah perbuatan melawan hukum dan juga merugikan warga negara asing tersebut. Didalam putusan tersebut belumlah jelas bagaimana perlindungan hukum terhadap pihak ketiga (pembeli) yang membeli tanah dan bangunan rumah yang dilakukan secara perjanjian jual beli dengan *nominee*

Berdasarkan atas uraian-uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah *Nominee* Atas Jual Beli Tanah Milik Warga Negara Asing”

## **B. Rumusan masalah**

1. Bagaimana praktik jual beli tanah dengan pembeli *nominee*?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pembeli tanah *nominee* atas jual beli tanah milik warga negara asing?

## **C. Tujuan Penelitian**

Manfaat penelitian pada penulisan karya ilmiah ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana perlindungan hukumnya terhadap pembeli tanah *nominee* atas jual beli tanah milik warga negara asing.
2. Untuk mendeskripsikan apa saja kendala dalam implementasinya dan bagaimana penjelasannya.
3. Manfaat secara akademik sebagai sarana perkembangan ilmu pengetahuan dalam dalam bidang Ilmu Hukum.
4. Manfaat secara praktis yakni guna mendapatkan gelar Sarjana Hukum, (S.H.) pada prodi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.
5. Dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian “ Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah *Nominee* Atas Jual Beli Tanah Milik Warga Negara Asing” diharapkan dapat dijadikan sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis, yaitu memberikan wawasan dalam bidang hukum perdata khususnya mengenai perlindungan terhadap pembeli tanah *nominee* atas jual beli tanah milik warga negara asing.
2. Manfaat Praktis yaitu memberikan pengetahuan, penambahan wawasan, dan pencerahan kepada masyarakat luas secara umum. Dan khususnya kepada para pihak yang sedang melakukan jual beli tanah *nominee* milik warga negara asing sehingga dapat dijadikan pedoman.
3. Bagi penulis, penelitian ini sebagai bahan dan wawasan khususnya dalam bidang hukum perdata

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Untuk menyusun sebuah skripsi diperlukan telaah pustaka untuk dijadikan penyusun sebagai referensi dalam penulisan dan tentunya supaya permasalahan yang akan dibahas tidak berbenturan dengan permasalahan yang sudah pernah dibahas sebelumnya, artinya penyusun harus membahas permasalahan – permasalahan yang belum pernah ada sebelumnya. Penyusun sebelumnya meneliti lebih jauh tentang buku-buku, skripsi, dan karya ilmiah yang mendalami permasalahan yang akan dijadikan skripsi nantinya serta dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Ada beberapa karya ilmiah yang sudah membahas yang berkaitan dengan tanah *nominee* atau jual beli tanah *nominee* diantaranya sebagai berikut :

1. Penelitian skripsi oleh Febrina Hafidah Dwi Safitri, Fakultas Hukum Universitas Jember yang berjudul “Kepemilikan Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian *Nominee*”.

Skripsi ini membahas tentang bagaimana akibat hukum perjanjian *nominee* antara warga negara asing dan warga negara Indonesia atas penguasaan tanah di Indonesia

dan mekanisme penyelesaian sengketa jika warga negara asing menuntut atau meminta hak atas tanah yang dikuasainya. Perbedaan dengan skripsi penulis yaitu penulis lebih menekankan tentang perlindungan hukumnya dan bagaimana praktik *nominee*.

Jenis penelitian yang digunakan yaitu yuridis-normatif yang artinya permasalahan yang diangkat, dibahas, dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>4</sup>

2. Penelitian jurnal oleh Dr. I Gede Yusa, S.H, M.H, Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja S.H, MS, Prof. I Made Arya Utama, S.H, M.Hum, I Made Dedy Prianto, S.H, M kn, Gede Prapta Wiguna, S.H, I Gede Tresna Pratama Wijaya, S.H yang berjudul “Akibat Hukum Akta Perjanjian *Nominee* Terhadap Pihak Ketiga”.

Hasil penelitian tersebut menjelaskan tentang akibat hukum terhadap pihak ketiga atas akta perjanjian yang didasarkan pada *nominee* dan sejauh mana notaris dapat dituntut atas kerugian yang timbul sebagai akibat dari Akta perjanjian yang didasarkan pada *nominee*, dimana notaris sebagai pejabat yang membuat dan mencatat bagaimana perjanjian *nominee* dibuat.<sup>5</sup>

3. Penelitian jurnal oleh Dr. Jaya Kesuma, SH., MH yang berjudul “Perjanjian *Nominee* Antara Warga Negara Indonesia Dengan Warga Negara Asing Dalam Praktik Jual Beli Tanah Dihubungkan Dengan Undang – undang Pokok Agraria Nomor. 05 Tahun 1960”.

Penelitian ini menjelaskan tentang perlindungan kepemilikan hak atas tanah terhadap kuasa mutlak yang diberikan oleh pemegang hak atas tanah dalam rangka peralihan hak atas tanah kepada Warga Negara Asing (WNA) melalui perjanjian jual beli dan akibat hukum dari akta perjanjian (kuasa mutlak) penguasaan hak milik atas tanah milik Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing yang dibuat oleh Notaris / Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kesimpulan dari penelitian ini adalah

---

<sup>4</sup> Febrina Hafidah Dwi Safitri, “Kepemilikan Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian *Nominee*” (Skripsi- Universitas Jember, Jember, 2018)

<sup>5</sup> Diakses dari <http://ojs.unud.ac.id>



bahwa Kepemilikan hak atas tanah, khusus bagi orang asing berlaku larangan sesuai dengan Pasal 21 UUPA (Undang – Undang Pokok Agraria), hal ini merupakan upaya agar tanah yang ada di Indonesia, yang dikuasai oleh negara atau milik orang - perorang dalam masyarakat tidak habis dibeli oleh orang asing yang ingin bertempat tinggal atau membuka usaha di Indonesia. Akibat hukum kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA), dalam pembuatan perjanjian *nominee* telah melanggar asas - asas dalam perjanjian maupun asas yang terdapat dalam UUPA, adapun asas yang dilanggar dengan adanya perjanjian *nominee* ini pada kasus kepemilikan hak atas di Indonesia oleh Warga Negara Asing (WNA), yaitu : Asas Iktikad Baik (Pasal 1338 ayat (3) KUH-Perdata); Sebab klausa yang halal (Pasal 1320 KUH - Perdata).

Dalam penelitian ini, penulis menyarankan; hendaknya dibuat suatu aturan hukum yang jelas guna membatasi dan mengawasi tindak tanduk penyelundupan hukum tersebut agar terciptanya suatu sistem hukum yang baik. Serta dilakukannya penyuluhan kepada seluruh elemen baik Warga Negara Asing (WNA), maupun Warga Negara Asing (WNI). Kemudian, Pemerintah, dalam hal ini harus mengajukan uji materil terhadap Pasal 26 ayat (2) UUPA, sebab ketika tanah – tanah yang dikuasi oleh Warga Negara Asing (WNA) itu jatuh kepada Negara, Negara tidak menyediakan fasilitas khusus tanah tersebut mau di dimanfaatkan buat apa, artinya tanah menjadi terlantar, yang akhirnya tidak bermanfaat. Selain itu juga, maka disarankan kepada para penegak hukum dalam hal ini Pengadilan agar penyelesaian melalui jalur litigasi juga menghukum WNA yang bersangkutan dengan menyatakan bahwa tanah yang menjadi obyek dalam perjanjian *nominee* bukanlah haknya, sehingga menjadi jatuh kepada Negara.<sup>6</sup>

4. Penelitian jurnal I Wayan Werasmana Sancaya yang berjudul " Kekuatan Mengikat Perjanjian *Nominee* Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah”

---

<sup>6</sup> Diakses dari <http://repository.unpas.ac.id>

Penelitian ini menjelaskan bahwa perjanjian *nominee* mempunyai kekuatan mengikat dalam penguasaan hak milik atas tanah jika sudah memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 1320 KUHPerduta. Apabila perjanjian *nominee* sudah memperhatikan syarat keabsahan tersebut, dan berdasarkan ketentuan Pasal 1338 KUHPerduta maka perjanjian *nominee* itu sudah mempunyai kekuatan mengikat bagi para pihak.

Berdasarkan asas Pacta Sunt Servanda, bahwa perjanjian yang dibuat oleh para pihak, termasuk perjanjian *nominee* mempunyai kekuatan mengikat seperti undang – undang bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Adapun perbedaan penelitian penulis dengan jurnal diatas dengan penyusun adalah pada jurnal tersebut membahas tentang bagaimana kekuatan mengikat suatu perjanjian *nominee* didalam penguasaan dalam suatu hak milik tanah, sedangkan pada skripsi ini penulis meneliti dan membahas tentang bagaimana perlindungan hukumnya, yaitu perlindungan hukum terhadap pembeli tanah *nominee*.<sup>7</sup>

## **F. Metodologi Penelitian**

Metode penelitian adalah semua asas, peraturan dan tehnik tertentu yang perlu diperhatikan dan diterapkan dalam usaha pengumpulan data dan analisis untuk memecahkan masalah dibidang ilmu pengetahuan.

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris yang pada prinsipnya merupakan jenis penelitian non doktrinal. Penelitian non doktrinal yaitu bahwa hukum sebagai pranata sosial selalu terkait dengan variabel-variabel sosial lainnya. Oleh karena itu hukum tidak bisa dipelajari hanya melalui serangkaian Undang-undang (*law in books*) semata, tetapi juga harus dikaji bagaimana kerja hukum dalam praktek (*law in action*), latar belakang sejarahnya, hubungannya dengan jiwa masyarakat/bangsa, dan sebagainya.

---

<sup>7</sup> Diakses dari <http://ojs.unud.ac.id>

Apalagi sebagaimana disinyalir oleh Hans Kelsen bahwa hukum dalam Undang-undang sering tidak sama dengan hukum dalam praktek, bahkan bertolak belakang.<sup>8</sup>

Sehingga dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan bagaimana perlindungan hukum terhadap pembeli tanah *nomine* atas jual beli tanah milik warga negara asing yang terjadi pada masyarakat.

## **2. Lokasi penelitian**

Lokasi penelitian ini dilakukan di kantor Badan Pertanahan Nasional Semarang untuk mendapatkan informasi terkait tentang beberapa kasus jual beli tanah milik WNA dan perlindungan hukumnya yang tercantum dalam SEMA no.7 tahun 2012.

## **3. Sumber Data**

Yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data dapat diperoleh. Penelitian yang dilakukan adalah penelitian non doctrinal, pengertian dari penelitian non doctrinal adalah bahwa hukum sebagai pranata sosial selalu terkait dengan variabel-variabel sosial lainnya.<sup>9</sup>

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung melalui wawancara dengan informan yaitu dengan melakukan tanya jawab secara langsung. Informan dalam penelitian ini antara lain pihak pejabat bagian sengketa Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- b. Data sekunder, yaitu data yang menjadi sumber bahan penunjang penulisan skripsi ini berupa kepustakaan yang terdiri dari buku-buku hukum, jurnal hukum, website (internet). Data sekunder dibagi menjadi :
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan, keputusan menteri, peraturan daerah.<sup>10</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang

---

<sup>8</sup> Ahmad Zuhdi Muhdlor, *Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum*. Vol. 1 No. 2, Juli 2012, hal. 1999

<sup>9</sup> Ahmad Zuhdi Muhdlor, *Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum*. Vol. 1 No. 2, Juli 2012, hal. 1999

<sup>10</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm 156

Peraturan Dasar Pokok Agraria, dan SEMA Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung.

- 2) Bahan hukum sekunder, bahan yang diperoleh dari kepustakaan, dan dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Yang dapat berupa file-file yang berkaitan dengan penelitian disebuah instansi, rancangan perundang-undangan, jurnal ilmiah, dan berupa buku-buku yang mendukung terlaksananya penelitian ini merupakan data sekunder.<sup>11</sup>
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan primer maupun bahan sekunder yang berupa kamus.<sup>12</sup>

#### **4. Metode pengumpulan data**

Untuk mendapatkan data yang akurat dan otentik karena dilakukan dengan mengumpulkan baik data primer dan sekunder, dengan penyesuaian pendekatan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data primer dan sekunder yang digunakan adalah :

- a. Metode Kepustakaan (*Library Reseach*)

Yaitu Mempelajari kepustakaan dengan tujuan memperoleh data yang di perlukan dengan cara mencari, mencatat, mempelajari data dan mengutip data-data dan menganalisis referensi yang berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli yang terdapat pada buku-buku dan jurnal yang berkaitan dalam penelitian ini.<sup>13</sup>

- b. Metode Wawancara

---

<sup>11</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm 158

<sup>12</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hlm 159

<sup>13</sup> Lexy J.Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, (Ed. Rev, Jakarta: Remaja Rosdakarya, 2010), hal. 248

Wawancara adalah cara memperoleh informasi atau data dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai. Hasil wawancara ditentukan oleh faktor-faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi, yaitu

Pewawancara, yang diwawancarai, topik penelitian yang tertuang dalam pertanyaan dan situasi wawancara. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam. Wawancara mendalam adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara Tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai untuk mendapatkan suatu informasi atau data yang digunakan dalam skripsi penulis.<sup>14</sup>

## **5. Metode analisis data**

Data Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan menganalisa penelitian ini secara kualitatif. Penelitian kualitatif biasa dilawankan dengan penelitian kuantitatif dengan alasan bahwa dalam kegiatan ini, peneliti tidak menggunakan angka dalam mengumpulkan data dan memberikan penafsiran terhadap hasilnya.<sup>15</sup> Kemudian penulis akan menguraikan tentang praktik jual beli tanah nominee atas tanah milik warga negara asing, dan bagaimana perlindungan hukumnya terhadap pembeli tanah nominee tersebut.

## **6. Sistematika Penulisan**

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam memperoleh gambaran dalam hasil skripsi ini, maka secara umum sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

## **BAB I : PENDAHULUAN**

---

<sup>14</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktik)* hlm.226

Merupakan bab pendahuluan yang menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II : TEORI HUKUM DAN TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka ini membahas tentang tinjauan umum teori hukum tentang larangan UUPA, kepastian hukum, dan perlindungan hukum, penguasaan hak atas tanah, hak milik atas tanah, perjanjian nominee, warga negara asing.

## **BAB III : PEMBAHASAN TENTANG PRAKTIK JUAL BELI TANAH NOMINEE DAN PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMBELI**

Dalam bab ini menguraikan pembahasan tentang bagaimana praktik jual beli tanah *nominee* dan perlindungan hukum terhadap pembeli tanah *nominee*

## **BAB IV : PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMBELI TANAH NOMINEE ATAS JUAL BELI TANAH MILIK WARGA NEGARA ASING**

Dalam bab ini akan menguraikan mengenai bagaimana perlindungan hukum bagi pembeli tanah nominee berkaitan dengan jual beli tanah nominee dengan warga negara asing.

## **BAB V : PENUTUP**

Dalam bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran dari pembahasan yang sudah diuraikan di atas. Dengan demikian bab penutup ini merupakan bagian akhir dari penulisan skripsi ini, sekaligus merupakan rangkuman jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini.

## **BAB II**

### **TEORI HUKUM**

#### **A. TEORI HUKUM**

##### **1. Teori Perlindungan Hukum**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan perlindungan hukum adalah tempat berlindung, perbuatan (hal dan sebagainya) melindungi. Pemaknaan perkata perlindungan secara kebahasaan tersebut memiliki kemiripan atau kesamaan unsur-unsur, yaitu (1) unsur tindakan melindungi, (2) unsur pihak-pihak yang melindungi, (3) unsur cara-cara melindungi. Dengan demikian, kata melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu.<sup>16</sup>

Terkait dengan teori perlindungan hukum, ada beberapa menjelaskan bahasan ini, antara lain yaitu Fitzgerald, Satjipto Raharjo, Philipus M Hanjon, Lily Rasyidi.

Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>17</sup>

Menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif.<sup>18</sup> Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam

---

<sup>16</sup> W.J.S. Poerwadawinta, *Kamus Umum Bahasa Inonesia*, cet. 9, Jakarta : Balai Pustaka , 1986, hlm.600.

<sup>17</sup> Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 59.

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, hal. 2.

pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>19</sup>

Sedangkan menurut Lili Rasjidi dan I.B Wysa Putra bahwa hukum dapat didifungsikan untuk menghujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif.<sup>20</sup> Berdasarkan uraian para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah segala bentuk pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap asasi manusia dibidang hukum, bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>21</sup>

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu :

---

<sup>19</sup> Maria Alfons, 2010, *Implmentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak kekayaan Intelektual*, Universitas Brawijaya, Malang, hal. 18.

<sup>20</sup> Lily Rasjidi dan I.B Wysa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rusdakarya, Bandung, hal. 118.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 58.



- a. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang didepan pengadilan.
- c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*Summa Ius, Summa Injuria, Summa lex, Summa Crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantive adalah keadilan.<sup>22</sup>

Menurut Utrecht, Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum

---

<sup>22</sup> Chindi Paramitha, Skripsi : *Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Ketiga Dalam Jual Beli Tanah Dan Bangunan Rumah Secara Nominee Antara Pihak Yang Berbeda Kewarganegaraan* (Palembang : Universitas Sriwijaya, 2018), hal. 15

tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>23</sup>

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat menaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundangundangan yang lain. Adapun tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah

- a. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional.
- b. Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia

---

<sup>23</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999, hlm. 23.

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

### **3. Penguasaan Hak Atas Tanah**

#### **a. Pengertian Hak Atas Tanah**

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengartikan tanah sebagai permukaan bumi, dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi. Selanjutnya ayat (2) menegaskan bahwa meskipun secara kepemilikan hak atas tanah hanya atas permukaan bumi, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas permukaan bumi, air dan ruang angkasa di atasnya. Yang dimaksud hak atas tanah, adalah hak-hak atas tanah sebagaimana ditetapkan Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria khususnya hak atas tanah primer.<sup>24</sup>

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya. Hak penguasaan atas tanah dapat diartikan juga sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi hak penguasaan atas

---

<sup>24</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2002, hlm 1.

tanah merupakan hubungan hukum yang konkret (*subjective recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.<sup>25</sup> Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.<sup>26</sup>

Pada saat diberikannya hak atas tanah, maka antara orang atau badan hukum akan terjalin suatu hubungan hukum. Adanya hubungan hukum tersebut, dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain, seperti jual beli, tukar menukar, dan lain sebagainya. Seseorang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula untuk memelihara, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) menghendaki agar supaya hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan secara semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan menelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, yang mana kedua hal tersebut dapat merugikan masyarakat.

Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah, dengan kata lain yang dapat mempunyai hak atas tanah secara

---

<sup>25</sup> H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm 82.

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan, 1997, hlm.36

penuh dan luas (semua macam hak), baik laki-laki maupun perempuan yaitu untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya. Bagi yang bukan Warga Negara Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi sekali, hanyalah hak pakai dan hak sewa saja. Mengenai badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua macam hak atas tanah kecuali hak milik terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dengan peraturan perundangan saja. Tujuan pengaturan tersebut supaya tidak merugikan kepentingan-kepentingan umum, maka luas hak atas yang dapat dimiliki dan dikuasai oleh seseorang atau badan hukum dibatasi. Tidak diperkenankan melebihi suatu batas maksimum tertentu, yang diatur dengan Undang Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

#### **b. Macam-Macam Hak Atas Tanah**

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Pakai Atas Tanah.<sup>27</sup> Macam-macam hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 juncto Pasal 53 UUPA, yang menyebutkan :

1) Hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :

---

<sup>27</sup> Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2010, hlm.68

- 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
  - h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53
- 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah :
- a) Hak guna air;
  - b) Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan; dan
  - c) Hak guna ruang angkasa;

### **c. Terjadinya Hak Milik**

Hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 (tiga) cara sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 22 UUPA, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria disebutkan yaitu<sup>28</sup>:

- 1) Hak Milik Atas Tanah yang terjadi karena menurut Hukum Adat.

Hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*). Yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah (pembukaan hutan) yang dilakukan secara Bersama-sama dengan masyarakat hukum adat

---

<sup>28</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2012, hlm. 95-97.

yang dipimpin oleh ketua adat melalui tiga sistem penggarapan, yaitu matok sirah matok galeng, matok sirah gilir gareng, dan system bluburan. Yang dimaksud dengan lidah tanah (*Aansibbling*) adalah pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhannya tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya. Dengan sendirinya terjadi hak milik secara demikian itu juga melalui sesuatu proses pertumbuhan yang memakan waktu. Lidah tanah (*Aansibbling*) adalah tanah yang timbul atau muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul dipinggir pantai, dan terjadi dari lumpur, lumpur tersebut makin lama makin tinggi dan mengeras sehingga akhirnya menjaditanah. Dalam hukum adat lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatasan. Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini dapat didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan Sertipikat Hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah yang terjadi menurut hukum adat akan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang diperintahkan disini sampai sekarang belum terbentuk.

## 2) Hak Milik Atas Tanah terjadi karena penetapan Pemerintah

Hak milik atas tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah negara. Hak milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian hak milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI). Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi oleh pemohon, maka Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia atau pejabat dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini wajib didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan

Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertipikat hak milik sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran SKPH menandai lahirnya hak milik atas tanah. Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang menerbitkan SKPH yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 7 Permen Agraria atau Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Permen Agraria atau Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Prosedur dan persyaratan terjadinya hak milik atas tanah melalui pemberian hak diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 16 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999.

### 3) Hak Milik Atas Tanah terjadi karena Ketentuan Undang-Undang

Hak milik yang terjadi karena undang-undang yang menciptakan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) ketentuan- ketentuan Konversi UUPA. Terjadinya hak milik atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Yang dimaksud dengan konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16 UUPA). Konversi adalah perubahan status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah menurut UUPA.



Penegasan konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah.

Hak Milik atas tanah juga dapat terjadi melalui dua cara, yaitu:

a) Secara *Originair*

Terjadinya hak milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan arena undang-undang.

b) Secara *Derivatif*

Suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah hak milik, misalnya jual beli, tukar-menukar, hibah, pewarisan. Dengan terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut, maka Hak Milik atas tanah yang sudah ada beralih atau berpindah dari subjek hukum yang satu kepada subjek hukum yang lain.<sup>29</sup>

**d. Hapusnya Hak Milik**

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 UUPA menyebutkan bahwasanya hak milik atas tanah hapus bila :

- 1) Tanahnya jatuh kepada Negara
  - a. Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18
  - b. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya
  - c. Karena ditelantarkan
  - d. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2)
- 2) Tanahnya musnah

---

<sup>29</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2012, hlm. 98.

Yang dimaksud dengan diterlantarkan menurut ketentuan Pasal 27a angka 3 diatas adalah bahwa tanah /tersebut tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan daripada haknya. Pengaturan lebih lanjut tentang tanah terlantar ini adalah diatur dengan Peraturan pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penerbitan Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, dan selebihnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang penerbitan dan pendayagunaan Tanah Terlantar.<sup>30</sup>

Hapusnya hak milik atas tanah berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2) adalah sebagai berikut :28 Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau pencampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Selanjutnya ketentuan Pasal 26 ayat (2) menyebutkan, bahwa : Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung dan tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum

---

<sup>30</sup> H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2004, hlm. 98

kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termasuk dalam Pasal 21 ayat (2), ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut balik.

#### **4. Perjanjian Nominee**

##### **a. Pengertian Perjanjian Nominee**

Secara umum pengertian perjanjian diatur dalam ketentuan Pasal 1313 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa : Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Definisi tersebut tidak jelas karena setiap perbuatan dapat disebut dengan perjanjian. Ketidakjelasan definisi tersebut disebabkan dalam rumusan hanya disebutkan perbuatan saja, sehingga yang bukan perbuatan hukum pun disebut dengan perjanjian.<sup>31</sup> Buku III KUHPerdara mengatur perihal hubungan hukum antara orang dengan orang (hak-hak perseorangan), meskipun mungkin yang menjadi obyek juga suatu benda. Sebagian besar Buku III KUHPerdara ditujukan pada perikatan yang timbul dari persetujuan atau perjanjian, jadi berisikan hukum perjanjian. Perikatan merupakan suatu pengertian abstrak, sedangkan perjanjian adalah suatu peristiwa hukum yang kongkrit.<sup>32</sup> Rumusan Pasal 1313 KUHPerdara selain tidak jelas juga sangat luas, perlu diadakan perbaikan mengenai definisi tersebut, yaitu :

- 1) Perbuatan harus diartikan sebagai perbuatan hukum, yaitu perbuatan yang bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum.

---

<sup>31</sup> Salim HS, *Hukum Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika, 2003. hlm. 15

<sup>32</sup> Subekti, *Aneka Perjanjian*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995. hlm. 122

2) Menambahkan perkataan “atau saling mengikatkan dirinya” dalam Pasal 1313 KUHPperdata.<sup>33</sup>

Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan hukum, dengan mana satu orang atau lebih saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.<sup>34</sup> Perjanjian adalah hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.<sup>35</sup> Isi dari perjanjian adalah mengenai kaidah tentang apa yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian, berisi hak dan kewajiban kedua belah pihak yang harus dilaksanakan. Jadi perjanjian hanyalah mengikat dan berlaku bagi pihak-pihak tertentu saja.<sup>36</sup> Terkait dengan unsur-unsur perjanjian tersebut di atas, Sudikno Mertokusumo menyebutkan bahwa :

“Kontrak atau perjanjian adalah suatu persetujuan antara dua orang atau lebih untuk melaksanakan kewajiban baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan lebih yang sesuatu secara sebagian. Perjanjian adalah suatu peristiwa seseorang berjanji kepada orang lain atau dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal. Bentuk perjanjian berupa suatu rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis”.<sup>37</sup>

Berdasarkan beberapa definisi perjanjian tersebut diatas pada prinsipnya dapat dijabarkan bahwa pengertian perjanjian adalah perbuatan hukum antara dua pihak atau saling mengikatkan diri untuk menimbulkan hak dan

---

<sup>33</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, 2005. hlm. 1

<sup>34</sup> Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung: Bina Cipta, 1994. hlm. 49

<sup>35</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1992. hlm.15

<sup>36</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1992. hlm.112

<sup>37</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2007, hlm.118-119

kewajiban. Perjanjian tidak merupakan suatu perbuatan hukum, akan tetapi merupakan hubungan hukum antara dua orang yang bersepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Perjanjian yang dimaksud dalam hal ini adalah perjanjian *nominee*. Mengenai arti dari istilah *nominee* dalam praktek penguasaan tanah, menurut Maria SW. Sumardjono, yang dimaksud dengan *nominee/truste* adalah perjanjian dengan menggunakan kuasa. Perjanjian dengan kuasa yang dimaksud adalah, perjanjian yang menggunakan nama warga negara Indonesia dan pihak warga negara Indonesia menyerahkan surat kuasa kepada orang asing untuk bebas melakukan perbuatan hukum apapun terhadap tanah yang dimilikinya.

Perjanjian *nominee* atau *trustee* adalah perjanjian yang menggunakan kuasa yaitu perjanjian yang menggunakan nama warga negara Indonesia dan pihak warga negara Indonesiamenyerahkan surat kuasa kepada warga negara asing untuk bebas melakukan perbuatan hukum terhadap tanah yang dimilikinya. Perjanjian *nominee* sering juga disebut dengan istilah perwakilan atau pinjam nama berdasarkan surat pernyataan atau surat kuasa yang dibuat kedua belah pihak, orang asing meminjam nama warga negara Indonesia untuk dicantumkan namanya sebagai pemilik tanah pada sertifikatnya, tetapi kemudian warga negara Indonesia berdasarkan akta pernyataan yang dibuatnya mengingkari bahwa pemilik sebenarnya adalah warga negara asing selaku pihak yang mengeluarkan uang untuk pembelian tanah tersebut dan penguasaannya dilakukan atau diwakilkan kepada warga negara asing tersebut.<sup>38</sup>

Menurut Rosalia Marlina, dalam praktek istilah *nomine* tersebut sering disamakan dengan istilah perwakilan atau pinjam nama, berdasarkan surat

---

<sup>38</sup> Izar Hanif, Skripsi : *Akibat Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Yang Dilakukan Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama Atau Nominee* (Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia, 2017), hal 55

pernyataan atau surat kuasa yang dibuat kedua pihak, orang asing meminjam nama warga negara Indonesia untuk dicantumkan namanya sebagai pemilik tanah pada sertifikatnya, tetapi kemudian warga negara Indonesia berdasar akta pernyataan yang dibuatnya mengingkari bahwa pemilik sebenarnya adalah warga negara asing selaku pihak yang mengeluarkan uang pembelian tanah tersebut dan penguasaannya dilakukan atau diwakilkan kepada warga negara asing tersebut.<sup>39</sup>

## **5. Warga Negara Asing**

### **a. Pengertian Warga Negara Asing**

Warga negara dapat diartikan menjadi sekelompok orang yang berdasarkan ketentuan hukum berstatus sebagai pendukung tertib hukum negara. Mereka mempunyai hak-hak dari negara dan kewajiban-kewajiban tertentu terhadap negara. Setiap warga negara mempunyai hubungan yang tidak akan pernah terputus dengan negara. Walaupun warga negara tersebut telah berdomisili di luar negeri, selama dia tidak melepaskan status kewarganegaraannya. Sebaliknya sebagai orang asing hanya mempunyai hubungan dengan negara tempat dia tinggal selama dia bertempat tinggal diwilayah negara tersebut. Negara juga mempunyai kewajiban melindungi kepentingan orang asing selama menjadi penduduk.<sup>40</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian warga negara adalah penduduk sebuah negara atau bangsa yang berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, dan sebagainya mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga negara dari negara itu.<sup>41</sup> Dalam Undang-

---

<sup>39</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2007, hlm.15

<sup>40</sup> <http://repository.unair.ac.id/11057/6/6.%20Bab%202.pdf>, diakses pada 09 April 2018, pukul 09.25 WIB.

<sup>41</sup> Tim KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta Gramedia Pustaka Tama, 1997, hlm.450

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. Warga negara dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata citizens. Seseorang dapat menjadi warga negara setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh suatu negara.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian kewarganegaraan adalah hal yang berhubungan dengan warga negara dan keanggotaan sebagai warga negara. Menurut ketentuan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, pengertian kewarganegaraan adalah segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara. Dalam bahasa Inggris, kewarganegaraan dikenal dengan kata citizenship, artinya keanggotaan yang menunjukkan hubungan atau ikatan antara negara dengan warga negara. Istilah kewarganegaraan dapat dibedakan dalam arti yuridis dan sosiologis. Kewarganegaraan dalam arti yuridis ditandai dengan adanya ikatan hukum antara orang-orang dengan negara. Adanya ikatan hukum itu menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu, yaitu orang tersebut berada dibawah kekuasaan negara yang bersangkutan. Tanda dari adanya ikatan hukum tersebut antara lain adanya akta kelahiran, surat.<sup>42</sup>

#### **b. Hak-Hak dan Kewajiban Warga Negara Asing di Indonesia**

Di bidang agraria, orang asing hanya boleh mempunyai hak pakai atas tanah di Indonesia. Selain itu, Indonesia mempunyai pajak khusus, yaitu

---

<sup>42</sup> Febrina Hafidah Dwi Safitri, Skripsi : *Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Nominee* (Jember: Universitas Jember, 2018) hal.37

pajak bangsa asing. Latar belakang lahirnya jenis pajak ini karena pada dasarnya orang asing yang berada di Indonesia mendapatkan suatu manfaat dengan bertempat tinggal di Indonesia. Mereka mempunyai hak untuk mencari nafkah di Indonesia, di samping itu setiap warga negara asing yang beritikad baik diberikan perlindungan dan jaminan keamanan yang meliputi jiwa, harta benda dan usahanya. Oleh karena itu wajar apabila orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia membantu keuangan negara melalui pajak bangsa asing.

Warga negara asing yang tinggal di Indonesia dianggap sebagai penduduk Indonesia. Untuk keperluan administrasi kependudukan, warga negara asing tersebut juga mempunyai hak yang sama dengan warga negara Indonesia dalam hal-hal yang bersifat umum. Adapun hak-hak yang didapat tersebut adalah :

- 1). Dokumen kependudukan.
- 2). Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- 3). Perlindungan atas data pribadi dan kepastian hukum kepemilikan dokumen
- 4). Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya atau keluarganya.

Secara umum badan hukum baik badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing dan juga warga asing hanya diperbolehkan menguasai dan menggunakan tanah, jika hak itu secara tegas dimungkinkan oleh peraturan yang bersangkutan. Pasal 30 UUPA untuk badan-badan hukum, yaitu “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 UUPA Pasal 42 yang mengatur bahwa yang mempunyai hak pakai antara lain :

- 1) Warga negara Indonesia
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

### **BAB III**

#### **PRAKTIK JUAL BELI TANAH NOMINEE**

##### **A. Profil Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

###### **1. Sejarah Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

Badan Pertanahan Nasional adalah suatu lembaga non Departemen yang dibentuk pada tanggal 19 juli 1998 berdasarkan Keputusan Presiden RI No.26 tahun1998. Badan ini merupakan peningkat dari Direktorat Jendral Agraria Departemen.

Peningkatan statusnya didasarkan pada kenyataan bahwa tanah sudah tidak lagi merupakan masalah agraria yang selama ini lazimnya kita identifikasi pertanahan, tanah setelah berkembang menjadi masalah lintas sektoral yang mempunyai dimensi pertahanan dan keamanan.

Tugas yang demikian luas tersebut terlalu besar untuk ditangani suatu direktorat jendral pada suatu departemen, diperlukan suatu badan yang lebih tinggi dibawah presiden agar dapat melaksanakan tugasnya dengan otoritas seimbang untuk dibentuk Badan Pertanahan Naasional dengan tugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan Perundang-undangan lain yang meliputi peraturan-peraturan penggunaan, penguasaan, pendaftaran tanahm pengurusan hak-hak tanah, Pengukuran dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan kebijakan yang ditetapkan presiden.

Pada era 1960 sejak berlakunya Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian

penguasaan dalam hal ini kelembagaan. tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan. ketika dalam naungan kementerian agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat sampai pada tingkat Kantah, namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ketinggian Kantah. disamping itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan waktunya sangat pendek.

Untuk mengetahui perubahan tersebut dibawah ini adalah sejarah Badan Pertanahan Nasional, yaitu :

Pada tahun 1960–1970

1960

Pada awal berlakunya UUPA, semua bentuk peraturan tentang pertanahan termasuk Peraturan Pemerintah masih dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Kebijakan itu ditempuh oleh pemerintah karena pada saat itu Indonesia masih mengalami masa transisi.

1965

Pada tahun 1965 agraria dipisah dan dijadikan sebagai lembaga yang terpisah dari naungan menteri pertanian dan pada saat itu menteri agraria dipimpin oleh R.Hermanses. S.H

1968

Pada tahun 1968 secara kelembagaan mengalami perubahan.pada saat itu dimasukan dalam bagian departemen dalam negeri dengan nama direktorat jenderal agraria. selama periode 1968 – 1990 tetap bertahan tanpa ada

perubahan secara kelembagaan begitupula dengan peraturan yang telah diterbitkan.

Pada tahun 1988–1990

Pada periode ini kembali mengalami perubahan, lembaga yang menangani urusan agraria dipisah dari departemen dalam negeri dan dibentuk menjadi lembaga non departemen dengan nama badan pertanahan nasional yang kemudian dipimpin oleh Ir.Soni Harsono dengan catur tertib pertanahannya. pada saat itu terjadi perubahan yang signifikan karena merupakan awal terbentuknya badan pertanahan nasional.

Pada tahun 1990–2014

1990

Pada periode ini kembali mengalami perubahan menjadi menteri Negara agraria atau badan pertanahan nasional yang masih dipimpin oleh Ir.Soni Harsono. pada saat itu penambahan kewenangan dan tanggung jawab yang harus diemban oleh badan pertanahan nasional.

1998

Pada tahun ini masih menggunakan format yang sama dengan nama Menteri Negara agraria/badan pertanahan nasional. perubahan yang terjadi hanya pada puncak pimpinan saja yakni Ir.Soni Harsono diganti dengan Hasan Basri Durin.

2002–2006

Tahun 2002 kemudian mengalami perubahan yang sangat penting.pada saat itu badan pertanahan nasional dijadikan sebagai lembaga Negara. Kedudukannya sejajar dengan kementerian. Pada awal terbentuknya BPN RI dipimpin oleh Prof.Lutfi Nasoetion MSc.,ph.D

2006–2012

pada tahun 2006 sampai 2012 BPN RI dipimpin oleh Joyo Winoto, Ph.D. dengan 11 agenda kebijakannya dalam kurun waktu lima tahun tidak terjadi perubahan kelembagaan sehingga tetap pada format yang sebelumnya.

2012–2014

Pada tanggal 14 juni 2012, Hendarman Supandji dilantik sebagai kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) menggantikan Joyo Winoto.

Pada tahun 2014–sekarang

Pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dibuat Kementerian baru bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang Indonesia, sehingga sejak 27 Oktober 2014, Badan Pertanahan Nasional berada di bawah naungan Menteri Agraria dan Tata Ruang. Jabatan Kepala BPN dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang yang dijabat oleh Sofyan Djalil.<sup>43</sup>

## **2. Tugas Pokok Dan Fungsi Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah,

---

<sup>43</sup> Diakses dari <https://www.atrbpn.go.id/page/sejarah> pada hari senin 20 Oktober 2020 pukul 20:00

- d. Pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- g. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- h. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.<sup>44</sup>

## **B. Proses Perjanjian *Nominee***

Proses perjanjian *nominee* umumnya dapat dilaksanakan melalui beberapa tahap, adapun tahap-tahap perjanjian *nominee* adalah sebagai berikut:

1. Kesepakatan Pendahuluan Kedua belah pihak dalam perjanjian *nominee* mengadakan kesepakatan pendahuluan yang bentuknya lisan, kesepakatan itu berisi tentang keinginan pihak Warga Negara Asing untuk membeli sebidang tanah hak milik dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia dengan biaya dari Warga Negara Asing, yang kemudian disetujui pula nantinya tanah tersebut akan diserahkan penguasaannya dari Warga Negara Indonesia kepada Warga Negara Asing. Pada umumnya dalam kesepakatan tersebut akan disetujui pula mengenai sejumlah fee yang akan dibayar oleh Warga Negara Asing kepada Warga Negara Indonesia sebagai imbalan atas peminjaman namanya. Adanya kesepakatan antara kedua belah pihak merupakan salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Walaupun telah ada kesepakatan di antara

---

<sup>44</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

kedua belah pihak tetap harus memperhatikan syarat-syarat sahnya perjanjian yang lain, karena apabila terdapat syarat yang tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan atau dapat batal demi hukum.

2. Pembelian Tanah Warga Negara Indonesia membeli tanah hak milik dengan menggunakan biaya dari Warga Negara Asing, kemudian mereka mendatangi kantor Notaris/PPAT setempat untuk membuat akta jual beli yang akan digunakan untuk membuat sertifikat tanah yang akan didaftarkan atas nama Warga Negara Indonesia pada kantor pertanahan setempat, demikian tanah tersebut secara yuridis kemudian menjadi milik dari Warga Negara Indonesia (*nominee*).
3. Pembuatan Perjanjian *Nominee* antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing dapat dibuat dengan bentuk perjanjian di bawah tangan maupun perjanjian dengan akta otentik. Perjanjian yang dibuat dengan akta di bawah tangan dibuat tanpa bantuan dari pejabat umum yang berwenang dalam hal ini notaris, jadi hanya dibuat oleh para pihak yang berkepentingan saja yaitu Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing, tetapi biasanya untuk mendapatkan kepastian hukum Warga Negara Asing membuat perjanjian *nominee* dengan bentuk akta otentik yang dibuat di hadapan notaris. Berdasarkan pasal 1868 KUH Perdata, yang menyatakan “suatu akta otentik ialah akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, ditempat dimana akta dibuatnya”.<sup>45</sup>

Pada umumnya perjanjian *nominee* tersebut, terdiri atas Perjanjian Induk yang terdiri dari Perjanjian Pemilikan Tanah (*Land Agreement*) dan surat kuasa, Perjanjian Opsi, Perjanjian Sewa-Menyewa (*Lease Agreement*), Kuasa Menjual (*Power of Attorney to Sell*), Hibah Wasiat dan Surat

---

<sup>45</sup> Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Kepemilikan Properti Bagi Asing*, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 94

Pernyataan Ahli Waris. Perjanjian yang demikian dimungkinkan karena pada dasarnya tidak memindahkan hak kepemilikan secara langsung. Namun, memindahkan tanah kelembagaan hak atas tanah (HM dan HGB). Beberapa aspek yang menunjukkan pemindahan hak kepemilikan secara langsung dari perjanjian-perjanjian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Perjanjian Pemilikan Tanah (PPT) dan Pemberian Kuasa Dalam PPT pihak WNI mengakui bahwa tanah HM yang terdaftar atas namanya bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunan. Selanjutnya pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah HM dan bangunan.
2. Perjanjian Opsi Pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah HM dan bangunan kepada pihak WNA karena dana untuk pembelian tanah HM dan bangunan itu disediakan oleh pihak WNA.
3. Perjanjian Sewa Menyewa Pada prinsipnya dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya beserta hak dan kewajibannya pihak yang menyewakan (WNI) dan penyewa (WNA).
4. Kuasa untuk menjual Berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI (pemberi kuasa) kepada pihak WNA (penerima kuasa) untuk perpanjangannya beserta hak dan kewajiban pihak yang menyewakan (WNI) dan penyewa (WNA).
5. Hibah Wasiat Pihak WNI menghibahkan tanah HM dan bangunan atas namanya kepada pihak WNA.
6. Surat pernyataan ahli waris Isteri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah HM dan bangunan terdaftar atas nama suaminya,



tetapi suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah hak milik dan bangunan tersebut.<sup>46</sup>

Meskipun demikian, selain dari bentuk perjanjian-perjanjian tersebut diatas masih terdapat perjanjian-perjanjian lain yang juga bermaksud memindahkan hak milik secara tidak langsung kepada WNA dalam bentuk sebagai berikut :

- a. Akta Pengakuan Utang;
- b. Pernyataan bahwa pihak WNI memperoleh fasilitas pinjaman uang dari WNA untuk digunakan membangun usaha;
- c. Akta Pernyataan pihak WNI bahwa tanah hak milik adalah milik pihak WNA;
- d. Kuasa menjual. Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk menjual, melepaskan, atau memindahkan tanah HM yang terdaftar atas nama WNI;
- e. Kuasa roya. Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk secara khusus kepada WNA untuk menjual, melepaskan, atau memindahkan tanah HM yang terdaftar atas nama WNI;
- f. Sewa menyewa tanah. WNI sebagai pihak yang menyewakan tanah memberikan hak sewa kepada WNA sebagai penyewa selama jangka waktu tertentu, misalnya 25 tahun, dapat diperpanjang dan tidak dapat dibatalkan sebelum berakhirnya jangka waktu sewa;
- g. Kuasa. Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA (penerima kuasa) untuk mewakili dan bertindak untuk atas nama pihak WNI mengurus segala urusan, memperhatikan kepentingannya dan mewakili hak-hak pemberi kuasa untuk menyewakan dan

---

<sup>46</sup> Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Kepemilikan Properti Bagi Asing*, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 96

mengurus izin mendirikan bangunan (IMB), menandatangani surat pemberitahuan pajak dan surat-surat lain yang diperlukan; menghadap pejabat yang berwenang, serta menandatangani semua dokumen yang diperlukan.<sup>47</sup>

### **C. Larangan Kepemilikan Asing Dalam UUPA**

Dalam UUPA diatur mengenai larangan atas kepemilikan tanah hak milik bagi negara asing. Larangan ini diatur dalam pasal 21 Undang-undang Pokok Agraria. Sesuai dengan asas nasionalisme yaitu :

“Hanya Warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang mempunyai hubungan dengan bumi, air, dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama warga negara Indonesia baik asli maupun keturunan”.

Larangan tersebut mempunyai tujuan untuk menjaga agar tanah tetap menjadi hak milik negara dan warga negara Indonesia, ketika tanah tersebut dikuasai oleh warga negara asing maka kesejahteraan warga negara akan berkurang dan berakibat dikuasainya sebagian wilayah warga negara oleh warga negara asing.

Menurut UUPA, hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tidak dapat diberikan kepada orang asing atau badan hukum asing. Bagi warga negara asing dan badan hukum asing yang berkudukan di Indonesia dapat diberikan hak pakai. Sesuai dengan jenisnya badan hukum dibedakan pula antara badan hukum public dan badan hukum privat atau keperdataan. Badan hukum yang

---

<sup>47</sup> Martin Roestamy, Konsep-Konsep Kepemilikan Properti Bagi Asing, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 97

bersifat public (perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional) dan yang bersifat keperdataan.<sup>48</sup>

Namun dalam hal yang sangat khusus orang-orang asing boleh menguasai dan menggunakan tanah dengan hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan itupun sangat terbatas hanya diperbolehkan selama 1 (satu) tahun yaitu bagi warga negara Indonesia yang berganti kewarganegaraan dan orang-orang asing yang memperolehnya melalui pewarisan Ab Intestato.<sup>49</sup>

Jadi, untuk warga negara asing sama sekali tidak terbuka kemungkinan untuk mendapatkan hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan, kecuali hak pakai. Demikian pula halnya bagi badan hukum asing. Akan tetapi bagi orang asing dalam hal ini Investor Asing dapat memiliki tanah di Indonesia melalui perusahaan nasional dalam rangka penanaman modal asing (PMA) berdasarkan system hukum di Indonesia.<sup>50</sup>

Untuk tempat tinggal, orang asing dapat menyewa rumah milik orang Indonesia ataupun jika ingin membangun rumah sendiri, dimungkinkan menguasai dan menggunakan tanah yang bersangkutan dengan hak pakai atau hak sewa. Hak sewa untuk bangunan dan hak pakai menurut hukumnya dapat diberikan dengan jangka waktu sampai 25 (dua puluh lima) tahun.<sup>51</sup> Kebijakan mengenai orang-orang dan badan-badan hukum asing di bidang pertanahan, diatur antara lain dalam :

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

---

<sup>48</sup> Maria S.W Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Jakarta: Kompa, 2008. Hal. 44

<sup>49</sup> Michael Wisnoe, Tesis : *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 46.

<sup>50</sup> Michael Wisnoe, Tesis : *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 47.

<sup>51</sup> Michael Wisnoe, Tesis : *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 48.

2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
3. Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing
4. Undang-Undang No. 20 tahun 2011 tentang Rumah Susun
5. Keputusan Presiden Tahun 1992
6. Peraturan Pemerintah No. 40 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas Tanah.
7. Peraturan Pemerintah No. 41 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia
8. Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1992, tentang pemanfaatan tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

Adapun aspek keadilan dalam peraturan perundang-undangan 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 perlu dibantu, maka diberikan persyaratan bagi warga negara asing dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah beserta bangunan dengan beberapa pembatasan yang telah dijelaskan.<sup>52</sup>

Sesuai dengan ruang lingkup pengaturan, hak atas tanah beserta bangunan, maka instansi yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya persyaratan pemegang hak, dan segala persyaratan terkait dengan hak atas tanah beserta bangunan yang dapat 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

---

<sup>52</sup> Michael Wisnoe, Tesis : *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 50.

berwenang di bidang pertanahan, yakni Kepala Kantor Pertanahan sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.<sup>53</sup>

Secara garis besar, Kepala Kantor Pertanahan mencatat pendaftaran dalam rangkaian pemberian hak pakai, termasuk perpanjangan dan pembaharuannya, peralihan, pembebanan, serta hapusnya hak pakai yang bersangkutan. Jika kantor pertanahan dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan yang berlaku maka dikenakan sanksi administratif sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.<sup>54</sup>

Dari penjelasan diatas terdapat beberapa kasus yang berkaitan dengan larangan UUPA yaitu kasus *nominee* , antara lain :

1. Putusan PN Gianyar No. 34/Pdt.G/2002/PN Gir. yang dikuatkan oleh Putusan PT Denpasar No. 18/Pdt/2004/ PT. Dps., dalam perkara gugatan antara seorang WNA sebagai penerima kuasa dengan WNI sebagai pemberi kuasa terhadap HM yang disertifikatkan atas nama WNI (Sertifikat HM/SHM No. 980, luas 300 m2 di Desa Ubud, Gianyar) yang dilandasi dengan Perjanjian Peminjaman Uang tanggal 3 Agustus 1998. Isi putusannya adalah WNA dikalahkan karena perjanjian yang dibuat tanggal 3 Agustus 1998 tersebut batal demi hukum dan sertifikat HM yang bersangkutan harus segera diserahkan kepada pihak WNI sebagai pemilik yang sah.

Hubungan antara WNA dan WNI sebagai pemberi kuasa (*strooman/ kedok/ nominee/ trustee*) yang diciptakan melalui satu paket perjanjian. Pada hakikatnya paket perjanjian tersebut bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara seseorang

---

<sup>53</sup> Michael Wisnoe, Tesis : *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 51.

<sup>54</sup> Michael Wisnoe, Tesis : *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012, hlm. 52.

dengan tanahnya kepada WNA selaku penerima kuasa untuk bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah (HM), yang menurut hukum tidak dapat dipunyainya. Atas dasar itulah, perjanjian itu dinyatakan batal demi hukum sesuai dengan ketentuan pasal 26 ayat (2) UUPA.

Anehnya putusan PN Gianyar dan PT Denpasar bersikap setengah-setengah terhadap ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Seharusnya dengan putusan batal demi hukum tersebut HM tidak jatuh pada WNI yang namanya tertera dalam SHM No. 980, luas 300 m<sup>2</sup> di Desa Ubud, Gianyar, namun jatuh pada negara dan menjadi tanah negara. Artinya *strooman/ kedok/ nominee/ trustee* juga harus dijatuhi sanksi sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Sanksi bagi *strooman/ kedok/nominee/trustee* tidak cukup tanah jatuh pada negara, namun harus ada sanksi pidananya.

2. Putusan kasasi Mahkamah Agung Nomor: 12/Pdt/2014/PT.Dps yang mengadili perkara antara Saito Hiromi yang selanjutnya disebut Penggugat/Pembanding melawan Choirul Anam selanjutnya disebut Tergugat I/Terbanding I, Suwito Hartoyo selanjutnya disebut Tergugat II/Terbanding II dan Kantor Pertanahan Kota Denpasar selanjutnya disebut Tergugat III/ Terbanding III.

Dalam hal tersebut Pembanding melakukan banding terhadap Choirul Anam, Suwito Hartoyo, dan Kantor Pertanahan Kota Denpasar karena pada tahun 1997 Pembanding membeli tanah beserta bangunan rumah, tanah hak milik No.2366 / Pemecutan Kelod, luas 180 m<sup>2</sup>, atas nama Anak Agung Made Mahardika terletak di Kompleks Perumahan Lady Garden Kavling 9 Jalan Gunung Soputan No. 99 Denpasar. Dikarenakan Penggugat adalah seorang warga Negara Asing yang sesuai ketentuan dari Hukum Pertanahan di Indonesia tidak dimungkinkan memiliki dan membeli tanah beserta bangunan rumah, maka sesuai Akta Jual beli No. 137/Dps.B/1997 tertanggal

12 September 1997 yang dibuat dihadapan notaris / PPAT Josef Sunar Wibisino, SH.

Penggugat dan Tergugat I sepakat meminjam nama Terbanding I (Choirul Anam) untuk menjadi atas nama dalam sertifikat, selanjutnya perubahan sertifikat tertanggal 30 September 1997 menjadi sertifikat Hak Milik No. 2366/Pemecutan Kelod, luas 180m<sup>2</sup>, atas nama Choirul Anam dan sertifikat tersebut dipercayakan untuk dipegang oleh Tergugat I, adapun biaya pembelian rumah dan biaya pengurusan akta jual beli, serta sertifikat di Kantor Pertanahan Kota Denpasar melalui kantor notaris semua dari uang Penggugat, karenanya tanah dan bangunan rumah tersebut sah milik Penggugat.

Kemudian Tergugat I sekitar bulan November 2010 tanpa pengetahuan dan izin dari Pembanding selaku yang berhak atas tanah dan bangunan rumah telah menjual tanah dan bangunan rumah kepada Tergugat II sesuai Akta No. 648/2010, tertanggal 29 November 2010 yang dibuat di Kantor Notaris/PPAT I Made Arnaja, SH. di Denpasar. Tergugat II tanpa hak dan izin dari Pembanding telah mengajukan permohonan peralihan hak atas tanah dan bangunan rumah pada Kantor Pertanahan Kota Denpasar (Tergugat III) dan olehnya pada tahun 2010 sertifikat telah diterbitkan menjadi Sertifikat Hak Milik No. 2366/Pemecutan Kelod, luas 180 m<sup>2</sup>, atas nama Suwito Hartoyo, karenanya perbuatan tersebut adalah perbuatan melawan hukum dan telah merugikan Penggugat.

Di dalam putusan tersebut belumlah jelas bagaimana perlindungan terhadap pihak ketiga yang membeli tanah dan bangunan rumah yang dilakukan secara perjanjian jual beli dengan *nominee*.

### 3. Putusan Pengadilan Negeri Cibinong Nomor 124/Pdt.G/2014/pn.Cbi

Dalam perkara gugatan antara warga negara asing sebagai penerima kuasa dengan WNI sebagai pemberi kuasa terhadap pembelian 2 (dua) bidang tanah yang di atasnamakan WNI tersebut. Penggugat mengatasnamakan pembeli 2 (dua) bidang tanah ke atasnama tergugat, karena penggugat adalah warga negara asing yang dilarang memiliki Hak Milik Atas Tanah tersebut. Penggugat dalam meminjam nama tergugat untuk membeli 2 (dua) bidang tanah tersebut atas dasar kepercayaan agar nama tergugat tercantum pada 2 (dua) bidang sertifikat, pada suatu waktu tergugat menjual tanah tersebut tanpa sepengetahuan penggugat karena merasa tanah tersebut atas nama tergugat. Penggugat merasa dirugikan secara materiil karena pembelian tanah menggunakan uang penggugat dan juga bangunan yang berdiri diatas tanah tersebut.

Pada putusan tersebut hakim memutuskan bahwa penggugat sebagai Warga Negara Asing sebagai pemilik dan pembeli tanah tersebut, hakim tidak serta merta memutuskan menyatakan bahwa 2 (dua) bidang tanah tersebut adalah sah milik tergugat ataupun menyatakan bahwa 2 (dua) bidang tanah tersebut jatuh kepada negara. Putusan tersebut tidak sesuai dengan pasal 21 ayat (1) dan pasal 26 ayat (2) UUPA, yang menyebutkan bahwa warga negara asing dilarang menguasai hak atas tanah di Indonesia.

#### 4. Putusan dengan Nomor 82/Pdt.G/2013/PN.DPS.

Dalam perkara gugatan antara Susan Eileen Mather selaku warga negara asing dengan Nyoman Sutapa selaku warga negara Indonesia juga penjual tanah nominee tersebut dan Farhat Said selaku pembeli tanah nominee, pada perkaranya Nyoman Sutapa menjual tanah *nominee* yang tercantum namanya di sertifikat HM kepada Farhat Said tanpa sepengetahuan Susan Eileen Mather selaku warga negara asing yang meminjam nama dari Nyoman Sutapa dalam membeli tanah di daerah Bali. Karena kejadian



tersebut, Susan Eileen Mather merasa dirugikan atas jual beli tanah tersebut karena tanpa sepengetahuannya tanah tersebut dijual.

Pada putusan tersebut hakim memutuskan bahwa jual beli yang dilakukan antara tergugat I dan tergugat II batal demi hukum dan menyatakan sertifikat hak milik atas nama Farhat Said selaku tergugat II dan pembeli tanah tersebut tidak berkekuatan hukum. Memerintahkan badan pertanahan (BPN) kabupaten Badung untuk mengembalikan sertifikat hak milik menjadi atas nama I Nyoman Sutapa (tergugat I).

## . BAB IV

### PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMBELI TANAH *NOMINEE* ATAS JUAL BELI TANAH MILIK WARGA NEGARA ASING

#### A. Jual Beli Tanah *Nominee* Di Indonesia

jual beli tanah *nominee* adalah jual beli tanah dengan meminjam atau menggunakan nama orang lain dalam pelaksanaannya. Di Indonesia sendiri sangat marak adanya jual beli tanah *nominee*, dikarenakan banyak warga negara asing yang ingin investasi atau sekedar ingin memiliki hak tanah di Indonesia. Secara umum warga negara asing hanya boleh dalam hal guna bangunan dan guna usaha.

Dijelaskan dalam UUPA pasal 42 bahwa yang mempunyai hak pakai adalah

- a. Warga negara Indonesia
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia<sup>55</sup>

Menurut pasal 26 ayat (2) UUPA, hak milik kepada warga negara asing dilarang dan pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi batal demi hukum. Perjanjian *nominee* dibidang pertanahan dalam prakteknya adalah memberikan kemungkinan bagi warga negara asing untuk memiliki tanah yang dilarang UUPA dengan jalan “meminjam nama (*nominee*) warga negara Indonesia dalam melakukan jual beli tanah, sehingga secara yuridis tidak menyalahi peraturan. Akan tetapi jika ditelaah lebih lanjut mengenai pasal 1320 KUHPertdata tentang sahnya suatu perjanjian ayat (4) yang menyatakan “suatu sebab yang halal” dilihat dari pasal 26 ayat (2) UUPA yang berbunyi :

---

<sup>55</sup> Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 42

“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 warga negara yang disamping kewarganegaraannya asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal demi 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”<sup>56</sup>

Maka perjanjian yang disepakati kedua belah pihak dengan sendirinya batal demi hukum. Menurut subekti “perjanjian yang dibuat antara warga negara asing dan warga negara indonesia tersebut didasarkan clausa yang palsu, yakni perjanjian yang dibuat dengan pura-pura untuk menyembunyikan clausa sebenarnya yang sebenarnya tidak diperbolehkan”.<sup>57</sup> Perjanjian *nominee* memenuhi syarat subjektif suatu perjanjian, namun jelas melanggar syarat objektif suatu perjanjian karena clausanya atau sebabnya adalah palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum.

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

Namun di indonesia masih banyak yang melakukan jual beli tanah dengan menggunakan perjanjian *nominee* terutama didaerah strategis wisata, seperti didaerah bali, manado, jepara dan lainnya. Banyak juga dari jual beli tanah *nominee* tersebut menimbulkan beberapa kasus, seperti contoh kasus Putusan

---

<sup>56</sup> Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 26 ayat (2)

<sup>57</sup> Subekti, 1992, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 137.

PN Gianyar No. 34/Pdt.G/2002/PN Gir. yang dikuatkan oleh Putusan PT Denpasar No. 18/Pdt/2004/ PT. Dps., dalam perkara gugatan antara seorang WNA sebagai penerima kuasa dengan WNI sebagai pemberi kuasa terhadap HM yang disertifikatkan atas nama WNI (Sertifikat HM/SHM No. 980, luas 300 m<sup>2</sup> di Desa Ubud, Gianyar) yang dilandasi dengan Perjanjian Peminjaman Uang tanggal 3 Agustus 1998.

Hubungan antara WNA dan WNI sebagai pemberi kuasa (*strooman/ kedok/ nominee/trustee*) yang diciptakan melalui satu paket perjanjian. Pada hakikatnya paket perjanjian tersebut bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara seseorang dengan tanahnya kepada WNA selaku penerima kuasa untuk bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah (HM), yang menurut hukum tidak dapat dipunyainya. Atas dasar itulah, perjanjian itu dinyatakan batal demi hukum sesuai dengan ketentuan pasal 26 ayat (2) UUPA.

Pada kasus tersebut PN Gianyar dan PT Denpasar bersikap setengah-setengah terhadap ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Seharusnya dengan putusan batal demi hukum tersebut HM tidak jatuh pada WNI yang namanya tertera dalam SHM No. 980, luas 300 m<sup>2</sup> di Desa Ubud, Gianyar, namun jatuh pada negara dan menjadi tanah negara. Artinya *strooman/ kedok/ nominee/ trustee* juga harus dijatuhi sanksi sesuai ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Sanksi bagi *strooman/ kedok/nominee/trustee* tidak cukup tanah jatuh pada negara, namun harus ada sanksi pidananya.

Pada Putusan Pengadilan Negeri Cibinong Nomor 124/Pdt.G/2014/pn.Cbi

Dalam perkara gugatan antara warga negara asing sebagai penerima kuasa dengan WNI sebagai pemberi kuasa terhadap pembelian 2 (dua) bidang tanah yang diatasnamakan WNI tersebut. Penggugat mengatasnamakan pembeli 2 (dua) bidang tanah ke atas nama tergugat, karena penggugat adalah warga

negara asing yang dilarang memiliki Hak Milik Atas Tanah tersebut. Penggugat dalam meminjam nama tergugat untuk membeli 2 (dua) bidang tanah tersebut atas dasar kepercayaan agar nama tergugat tercantum pada 2 (dua) bidang sertifikat, pada suatu waktu tergugat menjual tanah tersebut tanpa sepengetahuan penggugat karena merasa tanah tersebut atas nama tergugat. Penggugat merasa dirugikan secara materiil karena pembelian tanah menggunakan uang penggugat dan juga bangunan yang berdiri diatas tanah tersebut.<sup>58</sup>

Pada putusan tersebut hakim memutuskan bahwa penggugat sebagai Warga Negara Asing sebagai pemilik dan pembeli tanah tersebut, hakim tidak serta merta memutuskan menyatakan bahwa 2 (dua) bidang tanah tersebut adalah sah milik tergugat ataupun menyatakan bahwa 2 (dua) bidang tanah tersebut jatuh kepada negara. Putusan tersebut tidak sesuai dengan pasal 21 ayat (1) dan pasal 26 ayat (2) UUPA, yang menyebutkan bahwa warga negara asing dilarang menguasai hak atas tanah di Indonesia.

Pada dasarnya warga negara asing hanya mempunyai hak atas tanah dalam bentuk hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah yang diatur dalam pasal 42 dan 45 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, dalam pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menjelaskan warga negara asing juga mempunyai hak pakai dan hak sewa atas tanah di Indonesia. Pada putusan tersebut kepastian hukumnya tidak sesuai dengan undang-undang yang ada.

---

<sup>58</sup> [www.Mahkamahagung.go.id](http://www.Mahkamahagung.go.id)

## **B. Analisis perlindungan hukum terhadap pembeli tanah nominee atas jual beli tanah milik WNA**

Dalam hal tanah, kepemilikan atau penguasaan adalah hal yang paling mendasar terkait dengan suatu objek atau tanah yang akan dijual. UUPA telah mengatur bahwasanya hanya warga negara Indonesia saja yang boleh memiliki tanah di Indonesia, hal tersebut tercantum dalam pasal 21 Undang-undang Pokok Agraria. Sesuai dengan asas nasionalisme yaitu :

“Hanya Warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang mempunyai hubungan dengan bumi, air, dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama warga negara Indonesia baik asli maupun keturunan”.

Kepemilikan tanah pada hakikatnya bersifat faktual yang mementingkan kenyataan pada suatu saat. Secara normatif, konsep penguasaan bersifat sementara dalam artian masih membutuhkan kembali adanya kepastian hukum lebih lanjut mengenai hubungan antara pihak yang menguasai dengan obyek yang dikuasai. Dengan demikian masalah penguasaan tanah tidak dapat diabaikan sama sekali oleh hukum. Untuk sahnya tindakan penguasaan tanah oleh orang asing maka dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang bersifat melindungi tindakan penguasaan tanah bersangkutan. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penguasaan tanah oleh orang asing dan Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia diatur dalam Pasal 41 dan Pasal 42 UUPA.

Pengaturan tentang hak atas tanah bagi Warga Negara Asing di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah RI No.41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. PP No 41 tahun 1996 mengatur bahwa Hak pakai bagi WNA dapat terjadi diatas Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan tanah hak pengelolaan.

Misalnya dalam ketentuan Pasal 2 angka 1 dan angka 2 PP Nomor 41/1996 mengatur bahwa, rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh orang asing adalah rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai atas tanah negara yang dapat dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah dan satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai atas tanah Negara. PP No 41 tahun 1996 bermaksud memberikan kepastian hukum bagi orang asing untuk kemungkinan pemilikan rumah tinggal atau hunian yang berkedudukan di Indonesia, namun dalam implementasinya belum dapat memberikan hukum yang jelas bagi warga negara asing terkait dengan investasi property di Indonesia, disamping juga munculnya penyelundupan-penyelundupan hukum pertanahan oleh orang asing yang belum dapat diatasi dikarenakan tidak adanya pengawasan serta tindak lanjut pemberian sanksi.

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitik beratkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

Kepastian hukum dalam pertanahan sangatlah penting, karena dengan adanya kepastian hukum, maka para pemegang hak dapat memperoleh kepastian hukum mengenai haknya dan kejelasan atas tanah. Menurut Utrecht, Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundangundangan yang lain. Adapun tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah

- a. Untuk meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional.
- b. Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah.

Walaupun telah dijelaskan dalam UUPA tentang kepastian hukum tentang hak dan penguasaan tanah bagi warga negara asing, tetapi warga negara asing melakukan penyelundupan hukum yaitu berupa perjanjian nominee atau pinjam nama.



Pada dasarnya *nominee* adalah orang yang diangkat atau ditunjuk. *Nominee* digunakan warga negara asing untuk kepentingan kepemilikan hak atas tanah. Sebagaimana kita ketahui, bahwa orang asing tidak berhak memiliki tanah di Indonesia. Oleh karena itu, warga negara asing menggunakan cara *nominee* agar dia dapat menikmati objek tanah secara menyeluruh. Dalam praktiknya di lingkungan kenotariatan dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT), pemakaian *nominee* bukan lagi hal yang tabu.

Dalam praktiknya terjadi penyelundupan hukum oleh warga negara asing untuk menguasai hak milik melalui berbagai cara, pada umumnya membuat satu paket perjanjian antara warga negara asing sebagai penerima kuasa dan warga negara Indonesia sebagai pemberi kuasa yang memberikan kewenangan kepada warga negara asing untuk menguasai hak atas tanah dan melakukan segala perbuatan hukum terhadap tanah tersebut, yang secara yuridis dilarang oleh undang-undang, dalam hal ini Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dengan adanya perjanjian *nominee*, warga negara asing mengklaim bahwa dengan *nominee* mereka bisa menguasai hak milik tanah yang ada di Indonesia. Namun pada faktanya perjanjian *nominee* tidak sah, karena tidak memenuhi unsur sah nya suatu perjanjian. Syarat sahnya suatu perjanjian menurut pasal 1320 Kitab Undang-undang hukum perdata yaitu :

1. Kesepakatan mereka yang mengikatkan diri
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian
3. Suatu hal tertentu
4. Suatu sebab atau klausa yang halal<sup>59</sup>

Perjanjian *nomine* melanggar syarat nomer 4 yaitu suatu sebab atau klausa yang halal, yang dimaksud sebab klausa yang halal dalam pasal 1320

---

<sup>59</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 1320

KUHPerdata bukanlah sebab dalam arti isi perjanjian itu sendiri yang menggambarkan tujuan yang akan dicapai oleh pihak-pihak. Undang-undang tidak memperdulikan apa yang menjadi sebab orang mengadakan perjanjian.

Yang diperhatikan ialah isi perjanjian itu, yang menggambarkan tujuan hendak dicapai oleh para pihak, apakah dilarang undang-undang atau tidak, apakah bertentangan dengan ketertiban umum atau tidak (pasal 1337 KUHPerdata).

Akibat hukum perjanjian yang berisi klausa yang tidak halal ialah “batal demi hukum”. Perjanjian *nominee* yang dilakukan oleh warga negara asing dengan warga negara Indonesia adalah tidak sah menurut hukum yang berlaku di Indonesia, kepastian hukumnya yaitu bahwa perjanjian *nominee* yang dibuat tidak sah dan dianggap tidak pernah ada. Kepemilikan tetap jatuh dan sah kepada pembeli, karena jual beli tersebut didasarkan pada nama yang tercantum dalam sertifikat hak milik tanah tersebut yaitu nama warga negara Indonesia.

Jual beli tanah dengan menggunakan perjanjian *nominee* terus berlangsung dikarenakan kurangnya pemahaman masyarakat terhadap substansi dari perjanjian tersebut.

Dalam jual beli tanah *nominee* seringkali pihak ketiga atau selaku pembeli tidak mendapatkan perlindungan hukum atas jual beli tanah *nominee*, perlindungan hukum sangatlah penting karena merupakan hak setiap warga negara, dan dilain sisi bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karena itu negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya.

Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi atau korban, yang dapat diwujudkan dalam bentuk seperti melalui restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum. Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan

perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>60</sup> Dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum adalah segala bentuk pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap asasi manusia di bidang hukum, bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Perlindungan hukum ada 2 macam, yaitu :

1. Perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

2. Perlindungan hukum Represif

Perlindungan hukum Represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi atau denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.<sup>61</sup>

Pada tanggal 12 september 2012, MA mengeluarkan surat edaran mahkamah agung (SEMA) Nomor 7 tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung. Yang berbunyi :

“Perlindungan harus diberikan kepada pembeli yang itikad baik sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang yang tidak berhak (objek jual

---

<sup>60</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.74.

<sup>61</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT Bina Ilmu, 1987, hlm.30.

beli tanah). Pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada pihak penjual yang tidak berhak<sup>62</sup>

Dengan adanya SEMA tersebut maka pemilik asal tidak boleh menggugat pemegang hak terakhir (pembeli beriktikad baik) atas kepemilikan tanah. Adapun kriteria pembeli beriktikad baik berdasarkan SEMA Nomor 4 Tahun 2016 sebagai berikut :

1. Melakukan jual beli atas objek tanah tersebut dengan tata cara objek tanah tersebut dengan tata cara/prosedur dan dokumen yang sah sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :
  - a. Pembelian tanah melalui pelanggan umum
  - b. Pembelian tanah di hadapan pejabat pembuat akta tanah (PPAT), sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah
2. Pembelian terhadap tanah milik adat/yang belum terdaftar yang dilaksanakan menurut ketentuan hukum adat, yaitu :
  - a. Dilakukan secara tunai dan terang (dihadapan/diketahui kepala desa atau lurah setempat)
  - b. Didahului dengan penelitian mengenai status tanah objek jual beli dan berdasarkan penelitian tersebut menunjukkan bahwa tanah objek jual beli adalah milik penjual
3. Pembelian dilakukan dengan harga yang layak.
  - a. Melakukan kehati-hatian dengan meneliti hal-hal yang berkaitan dengan objek tanah yang diperjanjikan, antara lain :
    - a) Penjual adalah orang yang berhak/memiliki hak atas tanah yang menjadi objek jual beli, sesuai dengan bukti kepemilikannya.

---

<sup>62</sup> SEMA No.7 Tahun 2012

- b) Tanah atau objek yang dijualbelikan tersebut tidak dalam status disita.
- c) Terhadap objek yang dijualbelikan tidak dalam status jaminan atau hak tanggungan.
- d) Terhadap tanah yang bersertifikat telah memperoleh keterangan dari BPN dan riwayat hubungan hukum antara tanah tersebut dengan pemegang sertifikat.<sup>63</sup>

Dalam prakteknya dipengadilan, siapa saja bisa mengajukan gugatan di pengadilan dan pengadilan dilarang menolak suatu perkara yang diajukan ke pengadilan, hal tersebut tercantum dalam pasal 10 undang-undang nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman, yaitu :

“pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”<sup>64</sup>

Walaupun nantinya gugatan tersebut ditolak atau tidak diterima. jika dilihat dari kacamata hukum perdata, maka pihak ketiga atau selaku pembeli tidak bisa ikut digugat, melainkan hanya bisa menggugat pihak kedua selaku penjual tanah *nominee* tersebut. Karena perjanjian *nominee* hanya mengikat antara pihak pertama selaku warga negara asing dan pihak kedua selaku yang dititipkan namanya dalam kepemilikan tanah.

Menurut bapak Dian Puri Winarto. S.H selaku bagian sengketa di badan pertanahan nasional (BPN) Kota Semarang, dalam suatu sengketa tanah *nominee*, pihak ketiga selaku pembeli tanah *nominee* yang beritikad baik harus diberikan perlindungan hukum. Karena pihak ketiga tersebut adalah subjek hukum yang sempurna, dalam artian tidak melanggar suatu undang-undang dan melakukan jual beli dengan itikad baik.

---

<sup>63</sup> SEMA No. 4 Tahun 2016

<sup>64</sup> Undang-Undang nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10

Di badan pertanahan nasional (BPN) tidak dikenal adanya *nominee*, siapa saja yang tercantum dalam sertifikat maka orang itu yang berhak atas tanah tersebut. Dengan kata lain dianggap tidak pernah terjadi perjanjian *nominee* tersebut. Pada prakteknya di pengadilan pihak ketiga digugat oleh pihak pertama selaku warga negara asing yang menurutnya di rugikan secara materiil dan hakim seringkali memutuskan perkara dengan tidak sesuai undang-undang yang ada.

Pihak ketiga seharusnya tidak bisa dimintakan kerugian, karena pada dasarnya yang terikat dengan *nominee* tersebut adalah pihak kedua. Menurut bapak Dian Puri Winarto S.H, *nominee* lahir atas dasar perjanjian khusus yang mengikat antara warga negara asing dan warga negara Indonesia, dengan kata lain pembeli atau pihak ketiga tidak ikut terikat dengan *nominee* tersebut. Kerugian hanya bisa dimintakan kepada pihak kedua selaku WNI yang terikat dengan *nominee* yang ada.<sup>65</sup>

Jual beli tanah *nominee* tersebut tetap sah dan *nominee* tidak bisa membatalkan kesepakatan jual beli tanah, pihak ketiga tetap sah sebagai pemilik tanah yang sudah disepakati. Karena pada dasarnya *nominee* dianggap tidak pernah ada karena sudah melanggar UUPA dan batal demi hukum. Tetapi jual beli tanah antara pihak kedua dan pihak ketiga tetap sah dan tidak bisa dibatalkan.

Dan pada kenyataannya tidak sesuai dengan SEMA yang ada, di beberapa daerah masih belum bisa terealisasi tentang perlindungan hukum terhadap pihak ketiga selaku pembeli tanah *nominee*.

Seperti contoh pada kasus : Putusan kasasi Mahkamah Agung Nomor: 12/Pdt/2014/PT.Dps yang mengadili perkara antara Saito Hiromi yang selanjutnya disebut Penggugat atau Pembanding melawan Choirul Anam

---

<sup>65</sup> Wawancara dengan Bapak Dian Puri Winarto S.H, tanggal 27 November 2020 di Kantor Badan Pertanahan Nasional Semarang

selanjutnya disebut Tergugat I atau Terbanding I, Suwito Hartoyo selanjutnya disebut Tergugat II atau Terbanding II dan Kantor Pertanahan Kota Denpasar selanjutnya disebut Tergugat III atau Terbanding III.

Dalam hal tersebut Pembanding melakukan banding terhadap Choirul Anam, Suwito Hartoyo, dan Kantor Pertanahan Kota Denpasar karena pada tahun 1997 Pembanding membeli tanah beserta bangunan rumah, tanah hak milik No.2366 / Pemecutan Kelod, luas 180 m<sup>2</sup>, atas nama Anak Agung Made Mahardika terletak di Kompleks Perumahan Lady Garden Kavling 9 Jalan Gunung Sopotan No. 99 Denpasar. Dikarenakan Penggugat adalah seorang warga Negara Asing yang sesuai ketentuan dari Hukum Pertanahan di Indonesia tidak dimungkinkan memiliki dan membeli tanah beserta bangunan rumah, maka sesuai Akta Jual beli No. 137/Dps.B/1997 tertanggal 12 September 1997 yang dibuat dihadapan notaris / PPAT Josef Sunar Wibisino, SH.

Penggugat dan Tergugat I sepakat meminjam nama Terbanding I (Choirul Anam) untuk menjadi atas nama dalam sertifikat, selanjutnya perubahan sertifikat tertanggal 30 September 1997 menjadi sertifikat Hak Milik No. 2366/Pemecutan Kelod, luas 180m<sup>2</sup>, atas nama Choirul Anam dan sertifikat tersebut dipercayakan untuk dipegang oleh Tergugat I, adapun biaya pembelian rumah dan biaya pengurusan akta jual beli, serta sertifikat di Kantor Pertanahan Kota Denpasar melalui kantor notaris semua dari uang Penggugat, karenanya tanah dan bangunan rumah tersebut sah milik Penggugat.

Kemudian Tergugat I sekitar bulan November 2010 tanpa pengetahuan dan izin dari Pembanding selaku yang berhak atas tanah dan bangunan rumah telah menjual tanah dan bangunan rumah kepada Tergugat II sesuai Akta No. 648/2010, tertanggal 29 November 2010 yang dibuat di Kantor Notaris/PPAT I Made Arnaja, SH. di Denpasar. Tergugat II tanpa hak dan izin dari Pembanding telah mengajukan permohonan peralihan hak atas tanah dan bangunan rumah pada Kantor Pertanahan Kota Denpasar (Tergugat III) dan

olehnya pada tahun 2010 sertifikat telah diterbitkan menjadi Sertifikat Hak Milik No. 2366/Pemecutan Kelod, luas 180 m<sup>2</sup>, atas nama Suwito Hartoyo, karenanya perbuatan tersebut adalah perbuatan melawan hukum dan telah merugikan Penggugat.<sup>66</sup>

Pada putusan tersebut hakim memutuskan bahwa akta jual beli tanah antara tergugat I dan tergugat II dinyatakan cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum, hakim memutuskan menghukum kepada tergugat I dan tergugat II atau siapa saja yang mendapatkan hak daripadanya dihukum untuk menyerahkan tanah dan surat sertifikatnya beserta fasilitas yang ada didalamnya kepada penggugat (warga negara asing). Dari putusan tersebut seharusnya akta jual beli yang sudah terjadi antara tergugat I dan tergugat II sah dan berkekuatan hukum, Karena termasuk hak tergugat I sebagai pemilik atau nama yang tercantum dalam sertifikat tersebut untuk menjual atau mengalihkan tanahnya. Berdasarkan penjelasan dari bapak Dian Puri Winarto selaku bagian sengketa di badan pertanahan nasional semarang bahwa nama yang tercatat dalam sertifikat maka boleh-boleh saja ketika akan menjual atau mengalihkan hak atas tanah tersebut.

Seharusnya tanah tersebut tetap menjadi milik tergugat II dan tidak diserahkan kembali kepada penggugat selaku warga negara asing, karena jual beli yang dilakukan tergugat I dan tergugat II secara hukum sah karena sudah memenuhi syarat objektif dan subjektif suatu perjanjian. Ketika dimintakan kembali sertifikat tersebut maka itu adalah tanggung jawab dari tergugat I bukan serta tergugat II, karena tergugat II tidak ada keterkaitanya dengan perjanjian nominee antara penggugat selaku warga negara asing dan tergugat I selaku warga negara indonesia

Pada Putusan dengan Nomor 82/Pdt.G/2013/PN.DPS.

---

<sup>66</sup> [www.Mahkamahagung.go.id](http://www.Mahkamahagung.go.id)



Dalam perkara gugatan antara Susan Eileen Mather selaku warga negara asing dengan Nyoman Sutapa selaku warga negara Indonesia juga penjual tanah nominee tersebut dan Farhat Said selaku pembeli tanah nominee, pada perkaranya Nyoman Sutapa menjual tanah nominee yang tercantum namanya di sertifikat HM kepada Farhat Said tanpa sepengetahuan Susan Eileen Mather selaku warga negara asing yang meminjam nama dari Nyoman Sutapa dalam membeli tanah di daerah Bali. Karena kejadian tersebut, Susan Eileen Mather merasa dirugikan atas jual beli tanah tersebut karena tanpa sepengetahuannya tanah tersebut dijual.

Pada putusan tersebut hakim memutuskan bahwa jual beli yang dilakukan antara tergugat I dan tergugat II batal demi hukum dan menyatakan sertifikat hak milik atas nama Farhat Said selaku tergugat II dan pembeli tanah tersebut tidak berkekuatan hukum. Memerintahkan badan pertanahan (BPN) kabupaten Badung untuk mengembalikan sertifikat hak milik menjadi atas nama I Nyoman Sutapa (tergugat I).<sup>67</sup> Seharusnya jual beli antara tergugat I dan pembeli berkekuatan hukum, karena pada dasarnya sudah memenuhi semua unsur syarat sahnya suatu perjanjian seperti yang tercantum dalam pasal 1320 Kitab Undang-undang hukum perdata tentang syarat sahnya suatu perjanjian yaitu :

- a. Kesepakatan mereka yang mengikatkan diri
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian
- c. Suatu hal tertentu
- d. Suatu sebab atau klausa yang halal

Dan tanah tidak perlu dikembalikan lagi menjadi hak milik atas nama tergugat I, karena jual beli tersebut sudah sah secara hukum dan memenuhi syarat subjektif maupun objektif suatu perjanjian.

---

<sup>67</sup> [www.Mahkamahagung.go.id](http://www.Mahkamahagung.go.id)

Didalam contoh putusan diatas belumlah jelas dan belum terealisasi secara penuh bagaimana perlindungan hukum terhadap pihak ketiga selaku pembeli tanah nominee tersebut dan bangunan rumah yang dilakukan secara perjanjian jual beli dengan nominee. Maka dapat disimpulkan bahwasanya perlindungan hukum terhadap pembeli tanah nominee seperti yang disebutkan dalam SEMA No. 7 Tahun 2012 Tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung belumlah terealisasi dan pihak ketiga selaku pembeli masih belum jelas dan belum terealisasi secara penuh perlindungan hukumnya.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan penelitian dan pembahasan tentang perlindungan hukum terhadap pembeli tanah *nominee* atas jual beli tanah milik WNA, dapat disimpulkan :

1. Pada praktiknya jual beli tanah dengan cara *nominee* masih banyak terjadi, terutama di daerah yang banyak wisatanya, hal tersebut dikarenakan mudahnya dalam membuat suatu perjanjian *nominee* dan awamnya pengetahuan masyarakat dalam memahami tentang perjanjian *nominee*. Praktik jual beli tanah *nominee* sendiri dilarang, tercantum dalam pasal 21 Undang-undang pokok agraria, bahwasanya warga negara asing dilarang untuk memiliki hak milik tanah di Indonesia dan hanya diperbolehkan hanya hak guna bangunan, hak sewa bangunan, dan hak pakai.
2. Perlindungan hukum terhadap pembeli tanah *nominee* atas jual beli tanah milik warga negara asing sebagaimana yang tercantum dalam SEMA Nomor 7 Tahun 2012, bahwa perlindungan hukum harus diberikan kepada pembeli yang beritikad baik sekalipun kemudian diketahui bahwa penjual adalah orang yang tidak berhak (atas objek jual beli tanah). Pemilik asal hanya dapat mengajukan gugatan rugi kepada penjual yang tidak berhak dan tidak boleh menggugat pemegang akhir (pembeli beritikad baik). Tetapi pada kenyataannya menurut Badan Pertanahan Nasional Semarang, pembeli (pihak ketiga) masih bisa digugat dipengadilan dan dimintakan ganti rugi. Maka perlindungan hukumnya belum terealisasi secara penuh seperti apa yang tercantum dalam SEMA Nomor 7 Tahun 2012.

## **B. Saran**

1. Pemerintah dan dewan perwakilan rakyat hendaknya menyempurnakan kembali peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang agraria, terutama dalam hal Nominee, agar praktik nominee yang terjadi dapat berkurang di Indonesia.
2. Kepada warga negara Indonesia bersikap lebih bijaksana dalam melakukan perbuatan hukum., dalam jual beli tanah yang melibatkan Warga Negara Asing agar tidak menimbulkan resiko dikemudian hari.
3. Hendaknya para penegak hukum dalam memutuskan atau mengadili suatu perkara khususnya dalam perkara tanah nominee harus sesuai undang-undang yang ada, agar pembeli tanah nominee mendapatkan perlindungan hukum sesuai undang-undang yang ada dan terealisasi perlindungan hukumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- Suharnoko, *Hukum Perjanjian : Teori dan Analisa Kasus*, Jakarta: Kencana, 2004
- Suteki dan Galang Taufani, *Merodologi Penelitian Hukum (Filsafat, teori, dan Praktik)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008)
- Lexy J.Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, (Ed. Rev, Jakarta: Remaja Rosdakarya, 2010)
- Beni Ahmad Saebani, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Pustaka Setia
- W.J.S. Poerwadawinta, *Kamus Umum Bahasa Inonesia*, cet. 9, Jakarta : Balai Pustaka , 1986
- Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya
- Maria Alfons, 2010, *Implmentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak kekayaan Intelektual*, Universitas Brawijaya, Malang
- Lily Rasjidi dan I.B Wysa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rusdakarya, Bandung
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008
- Dosminikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT Presindo, Yogyakarta

- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Jakarta : Prestasi Pustaka
- H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan, 1997
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2012
- Salim HS, *Hukum Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika, 2003
- Subekti, *Aneka Perjanjian*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995
- Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung: Bina Cipta, 1994
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1992
- Tim KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta Gramedia Pustaka Tama, 1997
- Martin Roestamy, *Konsep-Konsep Kepemilikan Properti Bagi Asing*, PT Alumni,Bandung, 2011
- Maria S.W Sumardjono,*Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*.Jakarta:Kompas,2008
- Subekti, 1992, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung

### **Skripsi**

- Febrina Hafidah Dwi Safitri, “Kepemilikan Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian *Nominee*” (Skripsi- Universitas Jember, Jember, 2018)

Chindi Paramitha, Skripsi : *Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Ketiga Dalam Jual Beli Tanah Dan Bangunan Rumah Secara Nominee Antara Pihak Yang Berbeda Kewarganegaraan* (Palembang : Universitas Sriwijaya, 2018)

Febrina Hafidah Dwi Safitri, Skripsi : *Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Nominee* (Jember: Universitas Jember, 2018)

Michael Wisnoe, Tesis : *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*( Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012)

Izar Hanif, Skripsi : *Akibat Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Yang Dilakukan Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama Atau Nominee* (Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia, 2017)

### **Jurnal**

Anak Agung Sagung Cahaya Dewi SavitriSagung Putri M.E Purwan, “*Akibat Hukum Nominee Agreement Terhadap Jual Beli Tanah Oleh Warga Negara Asing Dengan Pinjam Nama*”, vol.3 No.1, 2010

I Wayan WerasmanaSancaya, “*Kekuatan Mengikat Perjanjian Nominee Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah*”,vol 2 No.3,26 November 2006

Ahmad Zuhdi Muhdlor, *Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum*. Vol. 1 No. 2, Juli 2012, hal. 1999

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH-Per)

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional

Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 26 ayat (2)

SEMA No.7 Tahun 2012

SEMA No. 4 Tahun 2016

Undang-Undang nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10

### **Website**

<http://repository.unpas.ac.id>

<http://ojs.unud.ac.id>

<http://repository.unair.ac.id/11057/6/6.%20Bab%202.pdf>, diakses pada 09 April 2018, pukul 09.25 WIB.

<https://www.atrbpn.go.id/page/sejarah> pada hari senin 20 Oktober 2020 pukul 20:00

[Www.Mahkamahagung.go.id](http://www.Mahkamahagung.go.id)

### **Wawancara**

Wawancara dengan Bapak Dian Puri Winarto S.H, selaku pejabat bagian sengketa tanggal 27 November 2020 di Kantor Badan Pertanahan Nasional Semarang



## LAMPIRAN-LAMPIRAN

### Lampiran 1

Wawancara dengan Bapak Dian Puri Winarto S.H, selaku pejabat bagian sengketa tanggal 27 November 2020 di Kantor Badan Pertanahan Nasional Semarang





## Lampiran 2: Daftar Riwayat Hidup Penulis

Penulis bernama lengkap Nizar Fitriadi, Lahir di Tegal, 09 Februari 1998. Penulis menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar di SD Negeri 01 Mejasem Timur pada tahun 2010, Madrasah Tsanawiyah Ma'hadut Tholabah tegal pada tahun 2013, dan Madrasah Aliyah di MAN Bawu Jepara pada tahun 2016.

Penulis terdaftar sebagai mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syar'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo melalui jalur SBMPTN (Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri) pada tahun 2016. Selama menjadi mahasiswa, penulis aktif mengikuti kegiatan keorganisasian seperti anggota BINORA (FSH), anggota HMJ ILMU HUKUM (Himpunan Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum) terdaftar sebagai anggota pada 2 periode tahun 2016-2017 dan periode 2017-2018. Selain itu penulis juga aktif organisasi luar kampus yaitu PMII (Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia) dan PERMAHI Semarang (Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia).

Semarang, 24 Desember 2020  
Hormat saya,

**Nizar Fitriadi**  
**NIM: 1602056040**