

**PROBLEMATIKA SISTEM PENDAFTARAN TANAH SEBAGAI AKIBAT
KETIDAKPASTIAN HUKUM PADA PERJANJIAN NOMINEE**

Widodo Budidarmo¹, Lily Kalyana²

Universitas Borobudur, Indonesia ^{1,2}

E-mai: wbudidarmo@unis.ac.id¹, lilykalyana@yahoo.com²

History:

Received : 25 Juli 2024

Revised : 30 Agustus 2024

Accepted : 26 September 2024

Published: 30 September 2024

Publisher: Pascasarjana UDA

Licensed: This work is licensed under

Attribution-NonCommercial-No

Derivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



Abstract

The practice of nominee agreements in land ownership in Indonesia has become a legal issue that potentially threatens the principle of legal certainty in the land registration system. Although the Basic Agrarian Law (UUPA) and Government Regulation (PP) No. 24 of 1997 have strictly regulated land ownership and registration to provide legal protection for legal owners, legal loopholes in the regulations allow foreign parties to circumvent the prohibition of land ownership through nominee schemes. This research aims to analyze the legal implications of nominee agreements on legal certainty in land registration in Indonesia. Using a normative juridical method based on the study of laws and regulations and court decisions, this research finds that nominee agreements often contradict the principle of legal certainty and are potentially invalidated by the courts. Therefore, firmer regulations and stricter supervision are needed to ensure that the land registration system is not abused and continues to run in accordance with applicable legal principles.

Keywords: Agrarian Law, Land Registration, nominee agreement, freedom of contract

Abstrak

Praktik perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah di Indonesia menjadi isu hukum yang berpotensi mengancam prinsip kepastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah. Meskipun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 telah mengatur secara tegas mengenai kepemilikan dan pendaftaran tanah guna memberikan perlindungan hukum bagi pemilik yang sah, celah hukum dalam regulasi memungkinkan pihak asing menghindari larangan kepemilikan tanah melalui skema nominee. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi hukum dari perjanjian nominee terhadap kepastian hukum dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Dengan menggunakan metode yuridis normatif berbasis studi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, penelitian ini menemukan bahwa perjanjian nominee sering kali bertentangan dengan asas kepastian hukum dan berpotensi dibatalkan oleh pengadilan. Oleh karena itu, diperlukan regulasi yang lebih tegas serta pengawasan yang lebih ketat guna memastikan bahwa sistem pendaftaran tanah tidak disalahgunakan dan tetap berjalan sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku.

Kata Kunci: Hukum Agraria, Pendaftaran Tanah, Perjanjian nominee, kebebasan berkontrak

Introduction

Kepemilikan tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat di Indonesia (Sudiro, 2023). Sebagai negara yang menganut sistem hukum agraria nasional

berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pemerintah bertanggung jawab untuk menjamin kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi warga negara (Wangi, 2023). Sistem

pendaftaran tanah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang mencakup pengumpulan, pengolahan, pembukuan, serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, yang pada akhirnya bertujuan untuk melindungi hak kepemilikan tanah secara legal (Bur & Apriani, 2017). Namun, dalam praktiknya, masih ditemukan berbagai celah hukum yang memungkinkan penyalahgunaan kepemilikan tanah, salah satunya melalui perjanjian nominee.

Perjanjian nominee merupakan praktik di mana seseorang atau badan hukum menggunakan nama pihak lain untuk memiliki atau menguasai tanah secara hukum, sementara kendali serta manfaat ekonomi tetap berada di tangan pihak yang sebenarnya memiliki kepentingan atas tanah tersebut (Martinelli, 2024). Hal ini sering terjadi dalam pembatasan kepemilikan tanah bagi orang asing sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa setiap pemindahan hak milik kepada orang asing atau badan hukum yang tidak memenuhi ketentuan hukum akan batal demi hukum (Rosa, 2023). Perspektif hukum perdata perjanjian nominee memiliki dasar dalam Pasal 1313 KUH Perdata mengenai perikatan, di mana suatu perjanjian dianggap sah apabila memenuhi unsur kesepakatan, kecakapan, suatu objek tertentu, dan sebab yang tidak terlarang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1320 KUH Perdata (Amelia, 2022). Namun, perjanjian nominee sering kali menimbulkan permasalahan hukum karena bertentangan dengan asas kepastian hukum dan dapat dianggap sebagai penyelundupan hukum dalam sistem pertanahan Indonesia.

Keberadaan perjanjian nominee dapat menimbulkan berbagai risiko hukum, baik bagi pihak yang memberikan nama (nominee) maupun pihak yang

sesungguhnya memiliki kepentingan dalam perjanjian tersebut (Wardhana, 2022). Salah satu implikasi hukumnya adalah tidak diakuiannya kepemilikan tanah oleh hukum nasional, yang berpotensi menyebabkan sengketa di kemudian hari. Berdasarkan Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran hak atas tanah dilakukan berdasarkan alat bukti yang sah, termasuk berita acara pengesahan dan dokumen kepemilikan yang sah (Atikah, 2022). Jika suatu tanah terdaftar atas nama nominee tanpa adanya kepemilikan yang sah, maka secara hukum pemilik sebenarnya tidak memiliki perlindungan hukum atas tanah tersebut (Hartono, 2022). Oleh karena itu, penting untuk melakukan reformasi hukum yang lebih tegas dalam mengatasi praktik nominee dalam kepemilikan tanah guna menjamin kepastian hukum dan mencegah potensi penyalahgunaan yang dapat merugikan pihak-pihak terkait.

Perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah merupakan mekanisme di mana seseorang (*nominee*) secara hukum terdaftar sebagai pemilik sah atas tanah, tetapi hak kepemilikannya sebenarnya dikuasai oleh pihak lain (*beneficial owner*) (Faebriyanti, 2024). Praktik ini umumnya dilakukan untuk menghindari pembatasan kepemilikan tanah, terutama oleh pihak asing yang dilarang memiliki tanah dengan status Hak Milik di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam perjanjian ini, nominee hanya berperan sebagai pemegang hak formal, sementara pihak yang sebenarnya memiliki tanah tetap memiliki kendali melalui perjanjian tersendiri yang tidak diakui oleh hukum pertanahan Indonesia.

Alasan utama penggunaan perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah adalah untuk menghindari ketentuan hukum yang membatasi kepemilikan tanah bagi pihak asing atau badan hukum tertentu (Paulinah & Qamariyanti, 2022). Pasal 26 ayat (2) UUPA (Chayadi, 2020). Oleh karena itu, pihak asing atau individu yang tidak

memenuhi syarat sering menggunakan warga negara Indonesia sebagai nominee agar dapat menguasai tanah secara tidak langsung. Namun, perjanjian semacam ini sering kali bermasalah karena tidak memiliki landasan hukum yang kuat, sehingga dapat dengan mudah dibatalkan atau tidak diakui oleh sistem hukum Indonesia.

Risiko hukum dari perjanjian nominee sangat signifikan, terutama karena bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Perjanjian nominee dapat menimbulkan permasalahan ketika nominee menolak mengembalikan tanah kepada beneficial owner atau ketika terjadi sengketa hukum yang melibatkan pihak ketiga. Berdasarkan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, suatu perjanjian harus memiliki sebab yang tidak terlarang agar sah di mata hukum (Lestari, 2018). Karena perjanjian nominee bertujuan untuk menghindari peraturan hukum yang berlaku, maka dapat dikategorikan sebagai perjanjian yang memiliki sebab yang dilarang, sehingga berpotensi tidak memiliki kekuatan hukum.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Namun, sistem ini masih memiliki kesenjangan hukum dalam mengantisipasi praktik nominee, yaitu perjanjian di mana seseorang memanfaatkan nama pihak lain untuk memiliki tanah secara tidak langsung. Padahal, Pasal 26 ayat (2) UUPA secara tegas menyatakan bahwa perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing atau badan hukum tertentu adalah batal demi hukum (Haspada, 2018). Sementara itu, Kitab Undang-Undang

Hukum Perdata (KUHPerduta) Pasal 1320 menyebutkan bahwa agar suatu perjanjian sah, harus memenuhi syarat tertentu, termasuk adanya sebab yang tidak terlarang (Sopiani, 2024). Namun, perjanjian nominee tetap terjadi karena kurangnya regulasi yang secara eksplisit mengatur dan melarang skema ini, sehingga menciptakan celah hukum yang dapat dimanfaatkan untuk menghindari batasan kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak berhak.

Dampak dari kesenjangan hukum ini adalah ketidakpastian hukum dalam perlindungan hak kepemilikan tanah, terutama dalam kasus sengketa atau gugatan terkait nominee. Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa pendaftaran tanah memberikan bukti hukum atas kepemilikan tanah, namun dalam praktiknya, penggunaan nominee dapat menyebabkan pemilik sebenarnya kehilangan hak hukumnya karena tidak terdaftar secara resmi. (Sinaga, 2018). Oleh karena itu, meskipun perjanjian nominee dapat dianggap sah berdasarkan asas kebebasan berkontrak, keberadaannya tetap bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dalam UUPA dan regulasi terkait lainnya. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan regulasi yang lebih spesifik dalam mengatur dan melarang praktik nominee guna memastikan kepastian hukum serta perlindungan terhadap hak kepemilikan tanah.

Kepastian hukum dalam kepemilikan tanah merupakan prinsip fundamental dalam hukum agraria dan hukum pertanahan yang bertujuan untuk menjamin hak-hak pemilik tanah serta mencegah timbulnya sengketa. Prinsip ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menjamin bahwa hak atas tanah yang terdaftar memiliki kekuatan hukum yang diakui. Namun, praktik perjanjian nominee kerap menimbulkan ketidakpastian hukum dan sengketa

kepemilikan tanah, di mana pihak nominee yang terdaftar sebagai pemilik tanah secara formal dapat mengklaim hak atas tanah tersebut, sementara pemilik sebenarnya tidak memiliki bukti hukum yang kuat. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kerugian besar bagi pemilik tanah asli dan pihak terkait, termasuk kerugian finansial dan hilangnya hak atas tanah. Lebih lanjut, ketidakpastian hukum ini juga berdampak negatif terhadap iklim investasi dan stabilitas hukum pertanahan di Indonesia, karena investor membutuhkan jaminan kepastian hukum untuk menanamkan modalnya secara aman dan berkelanjutan.

Penelitian ini menjadi urgensi mengingat masih adanya ketidakpastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah akibat praktik perjanjian nominee, yang berpotensi melemahkan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah. Problematika ini muncul karena sistem pendaftaran tanah di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, belum sepenuhnya mampu mengantisipasi penyalahgunaan perjanjian nominee, sehingga menyebabkan ketidaksesuaian antara pemilik tanah yang terdaftar secara formal dan pemilik sebenarnya berdasarkan kesepakatan perjanjian. Implikasi hukum dari praktik ini sangat luas, mencakup potensi sengketa kepemilikan, hilangnya hak atas tanah, serta dampak terhadap stabilitas hukum pertanahan dan investasi. Oleh karena itu, diperlukan penelitian yang tidak hanya mengidentifikasi risiko hukum dari praktik nominee, tetapi juga merumuskan rekomendasi kebijakan guna memperkuat sistem pendaftaran tanah dan menutup celah hukum dalam perjanjian nominee, sehingga menciptakan perlindungan hukum yang lebih optimal bagi seluruh pihak terkait.

Method

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yang berfokus pada analisis hukum berdasarkan peraturan

perundang-undangan dan konsep hukum yang relevan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengkaji berbagai regulasi terkait sistem pendaftaran tanah, termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, guna menilai sejauh mana ketentuan hukum yang ada dapat mengantisipasi praktik perjanjian nominee. Sementara itu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) diterapkan untuk memahami permasalahan hukum yang timbul dari praktik nominee serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan perlindungan hak kepemilikan tanah. Analisis dalam penelitian ini juga mencakup kajian terhadap kasus-kasus sengketa kepemilikan tanah akibat perjanjian nominee, guna memperoleh gambaran mengenai celah hukum yang perlu diperbaiki dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

Result and Discussion

1.1 Problematika Sistem Pendaftaran Tanah Sebagai Akibat Ketidakpastian Hukum Pada Perjanjian Nominee

Prinsip kepastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan terhadap kepemilikan tanah yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Ramadhani, 2021). Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dijelaskan bahwa pendaftaran tanah dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan guna menjamin kepastian hukum atas hak kepemilikan. Sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) berfungsi sebagai bukti kepemilikan yang sah, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997. Dengan adanya sistem pendaftaran yang jelas dan terdokumentasi,

sengketa tanah dapat diminimalkan, serta kepastian hukum bagi pemilik tanah dapat terjamin.

Di sisi lain, dalam praktiknya terdapat fenomena perjanjian nominee yang sering digunakan dalam kepemilikan tanah khususnya oleh pihak asing. Perjanjian nominee merupakan kesepakatan di mana seseorang bertindak sebagai pemegang hak atas nama pihak lain yang sebenarnya adalah pemilik manfaat (Suryanti, 2020). Dalam perspektif hukum, perjanjian ini berlandaskan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1313 dan 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Namun, perjanjian nominee dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan prinsip kepemilikan tanah yang diatur dalam UUPA, terutama dalam hal larangan kepemilikan tanah bagi warga negara asing sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Kerangka hukum terkait pendaftaran tanah dan perjanjian nominee mencakup berbagai regulasi, termasuk UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur prosedur serta batasan kepemilikan tanah. Larangan kepemilikan tanah oleh pihak asing telah diatur secara tegas, tetapi dalam praktiknya, masih terdapat celah hukum yang dimanfaatkan melalui perjanjian nominee. Meskipun perjanjian nominee sering digunakan sebagai strategi hukum untuk menghindari batasan kepemilikan tanah, keberadaannya tetap dipertanyakan dalam asas kepastian hukum. Oleh karena itu, diperlukan regulasi yang lebih tegas dan mekanisme pengawasan yang lebih ketat guna memastikan bahwa sistem pendaftaran tanah berjalan sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku.

Perjanjian nominee merupakan praktik yang memungkinkan seseorang atau badan hukum yang dilarang memiliki tanah misalnya warga negara asing (WNA) untuk mengatasnamakan kepemilikan tanah kepada warga negara Indonesia (WNI) (Hikmah, 2023). Dalam sistem hukum Indonesia tidak ada regulasi spesifik

yang secara tegas mengatur dan melarang perjanjian nominee, sehingga celah hukum ini sering dimanfaatkan untuk menyalahi larangan kepemilikan tanah oleh pihak asing sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Pasal tersebut menyatakan bahwa pemindahan hak milik tanah kepada orang asing atau badan hukum yang tidak memenuhi ketentuan dapat berakibat batal demi hukum dan tanah tersebut jatuh kepada negara (Aspan, 2023). Namun, karena tidak adanya regulasi khusus yang mengatur skema nominee, pembatalan hak kepemilikan akibat perjanjian nominee sering kali harus melalui proses peradilan yang panjang dan kompleks.

Prinsip kepastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia bertumpu pada Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menegaskan bahwa pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum atas hak-hak tanah. Dalam perjanjian nominee ketidakjelasan status hukum antara pihak nominee dan pihak yang sesungguhnya memiliki kepentingan atas tanah sering kali memicu sengketa. Hal ini juga dapat berimplikasi pada pembatalan hak kepemilikan berdasarkan Pasal 26 UUPA, yang memungkinkan pemerintah membatalkan transaksi tanah yang bertentangan dengan hukum.

Salah satu tantangan utama yang muncul dari perjanjian nominee adalah lemahnya perlindungan bagi pihak nominee sendiri. Jika terjadi perselisihan antara pihak yang menggunakan nominee dan nominee itu sendiri, maka klaim kepemilikan tanah dapat menjadi tidak sah. Dalam hal ini, Pasal 1320 KUH Perdata mengenai syarat sahnya perjanjian menjadi relevan. Jika terbukti bahwa perjanjian nominee dibuat dengan tujuan menghindari peraturan hukum yang berlaku, maka perjanjian tersebut dapat dianggap tidak memiliki "sebab yang halal" sebagaimana diatur dalam Pasal 1332 dan Pasal 1333

KUH Perdata, sehingga berpotensi untuk dibatalkan.

Dalam beberapa kasus di Indonesia, perjanjian nominee telah menjadi sumber sengketa hukum yang berlarut-larut. Misalnya, terdapat kasus di mana WNA menggunakan WNI sebagai nominee untuk mendaftarkan tanah, namun di kemudian hari, nominee tersebut mengklaim kepemilikan sah atas tanah tersebut. Dalam beberapa keputusan pengadilan, perjanjian nominee dinyatakan tidak sah karena bertentangan dengan asas kepastian hukum dan ketentuan dalam UUPA serta KUH Perdata.

Keputusan pengadilan yang membatalkan kepemilikan tanah yang diperoleh melalui nominee umumnya merujuk pada prinsip bahwa segala bentuk transaksi yang bertujuan menyalahi ketentuan hukum dapat dianggap sebagai perbuatan hukum yang tidak sah. Dalam hal ini Pasal 1339 KUH Perdata juga menjadi dasar pertimbangan hukum, yang menyatakan bahwa perjanjian tidak hanya mengikat apa yang secara eksplisit disepakati, tetapi juga segala sesuatu yang secara adil dan berdasarkan kebiasaan dianggap sebagai bagian dari perjanjian tersebut (Pahlefi, Raffles, & Manik, 2019). Oleh karena itu, meskipun tidak ada aturan spesifik yang secara eksplisit melarang perjanjian nominee, pengadilan dapat membatalkan transaksi semacam ini dengan mempertimbangkan aspek kepastian hukum dan prinsip keadilan.

1.2 Implikasi Hukum dari Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Tanah serta Upaya Terhadap Risiko Hukum yang Ditimbulkan dari Ketidakpastian Hukum Perjanjian Nominee

Ketidakpastian hukum dalam perjanjian nominee terutama disebabkan oleh tidak adanya regulasi khusus yang secara eksplisit mengatur atau melarang praktik ini dalam sistem hukum Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) mengakui asas kebebasan

berkontrak berdasarkan Pasal 1338, yang memberikan ruang bagi para pihak untuk membuat perjanjian selama tidak bertentangan dengan hukum, ketertiban umum, dan kesusilaan. Namun, di sisi lain, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 secara tegas melarang kepemilikan tanah bagi pihak asing, sehingga muncul ambiguitas hukum ketika perjanjian nominee digunakan sebagai cara untuk menghindari larangan tersebut. Ketiadaan aturan spesifik mengenai perjanjian nominee mengakibatkan tidak adanya pedoman yang jelas mengenai keabsahan, perlindungan hukum, serta konsekuensi dari perjanjian tersebut.

Celah hukum dalam sistem pertanahan memungkinkan praktik nominee tetap berlangsung meskipun bertentangan dengan prinsip kepastian hukum. Dalam praktiknya, nominee agreement digunakan oleh pihak asing untuk mengakali aturan kepemilikan tanah dengan mencantumkan nama warga negara Indonesia sebagai pemilik sah dalam sertifikat tanah, sementara hak dan kewajiban terkait tanah tersebut tetap dikendalikan oleh pihak asing. Meskipun UUPA dan peraturan terkait telah mengatur larangan kepemilikan tanah oleh pihak asing, celah hukum ini tidak sepenuhnya dapat dicegah karena tidak ada mekanisme efektif untuk membatalkan atau menindak perjanjian nominee. Hal ini menimbulkan potensi penyalahgunaan, termasuk dalam investasi properti dan bisnis yang pada akhirnya dapat menimbulkan konflik hukum di kemudian hari.

Dampak dari ketidakpastian hukum ini adalah lemahnya perlindungan kepemilikan tanah bagi para pihak yang terlibat dalam perjanjian nominee. Jika perjanjian nominee dianggap bertentangan dengan hukum, maka perjanjian tersebut dapat dianggap batal demi hukum, sehingga pihak asing yang berusaha menguasai tanah melalui nominee dapat kehilangan haknya tanpa ganti rugi. Di sisi lain, warga negara Indonesia yang bertindak sebagai nominee juga berisiko menghadapi konsekuensi

hukum jika terbukti membantu penyelundupan hukum. Selain itu, ketidakpastian ini juga berdampak pada keamanan berinvestasi, karena baik investor asing maupun pihak dalam negeri tidak memiliki kepastian mengenai status hukum tanah yang diperoleh melalui mekanisme nominee. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk menutup celah hukum ini dengan regulasi yang lebih tegas guna memastikan kepastian hukum dalam kepemilikan tanah.

Konsekuensi hukum dari perjanjian nominee sangat berkaitan dengan keabsahan kepemilikan tanah serta risiko pembatalannya berdasarkan Pasal 26 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal tersebut menyatakan bahwa setiap peralihan hak atas tanah harus sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan jika tidak, dapat dibatalkan oleh negara. Dalam perjanjian nominee meskipun sertifikat tanah atas nama warga negara Indonesia (nominee), hak kepemilikan secara substansial tetap berada di tangan pihak asing yang dilarang oleh UUPA. Akibatnya, jika praktik nominee terungkap, maka hak kepemilikan tanah tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah, sehingga baik pihak asing maupun nominee berisiko kehilangan hak atas tanah tanpa perlindungan hukum. Selain itu, penggunaan nominee juga membuka potensi sengketa hukum antara para pihak, terutama jika nominee secara sepihak mengklaim hak penuh atas tanah yang bersangkutan.

Selain risiko perdata, perjanjian nominee juga berpotensi menimbulkan konsekuensi pidana, terutama jika ada unsur pemalsuan dokumen atau penyelundupan hukum. Dalam praktiknya, pihak asing sering kali menggunakan nominee dengan menyusun perjanjian rahasia yang mencantumkan bahwa tanah tersebut secara de facto tetap menjadi miliknya. Hal ini dapat dianggap sebagai upaya menghindari aturan hukum yang berlaku, yang dalam beberapa kasus dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan

hukum (PMH). Dari sisi pidana, keterlibatan dalam pemalsuan dokumen, seperti akta jual beli atau perjanjian yang dibuat untuk menyamarkan kepemilikan tanah, dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Oleh karena itu, perjanjian nominee bukan hanya berisiko terhadap kepastian hukum kepemilikan tanah, tetapi juga dapat menimbulkan sanksi hukum yang berat bagi para pihak yang terlibat.

Penegakan hukum dalam sistem pendaftaran tanah memerlukan peningkatan pengawasan terhadap transaksi yang berpotensi melibatkan perjanjian nominee. Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah dengan memperketat proses verifikasi kepemilikan tanah, termasuk pemeriksaan terhadap asal-usul dana dalam transaksi jual beli tanah. Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta instansi terkait perlu memperkuat sistem deteksi dini terhadap praktik nominee, misalnya dengan mewajibkan pernyataan keabsahan kepemilikan dalam setiap transaksi dan meningkatkan transparansi dalam pencatatan kepemilikan tanah. Selain itu, koordinasi dengan aparat penegak hukum diperlukan untuk menindak pihak yang terlibat dalam penyelundupan hukum melalui perjanjian nominee, baik melalui sanksi administratif maupun pidana bagi pelaku yang terbukti melanggar peraturan yang berlaku.

Selain peningkatan pengawasan, evaluasi dan revisi peraturan terkait perlu dilakukan guna mengatasi celah hukum yang memungkinkan perjanjian nominee terus berlangsung. Saat ini, tidak ada regulasi khusus yang secara eksplisit melarang atau mengatur perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah, sehingga praktik ini masih sering digunakan sebagai cara untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh pihak asing. Revisi peraturan dapat mencakup pemberian sanksi yang lebih tegas bagi pihak yang terbukti menggunakan nominee

serta penguatan mekanisme pengawasan dalam setiap tahapan transaksi tanah. Dengan adanya regulasi yang lebih jelas dan tegas, kepastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah dapat terjaga, sekaligus mencegah potensi sengketa dan penyalahgunaan hukum di masa mendatang.

Sebagai alternatif kepemilikan tanah bagi warga negara asing, penggunaan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai dapat menjadi solusi yang lebih sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), pihak asing tidak diperkenankan memiliki tanah dengan status Hak Milik, namun mereka dapat memperoleh Hak Pakai atau HGB dengan jangka waktu tertentu. Dengan memanfaatkan skema ini, kepemilikan properti oleh pihak asing dapat dilakukan secara sah tanpa harus menggunakan perjanjian nominee yang berpotensi melanggar hukum. Selain itu, pemerintah dan notaris perlu bekerja sama dalam memastikan setiap transaksi tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, termasuk dengan mewajibkan uji tuntas (*due diligence*) sebelum transaksi disahkan guna mencegah praktik nominee.

Dalam upaya memperkuat kepastian hukum, diperlukan pembentukan regulasi khusus yang secara eksplisit mengatur dan melarang penggunaan perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah. Regulasi ini harus mampu memberikan sanksi yang tegas bagi pihak yang terbukti menggunakan nominee untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh pihak asing. Selain itu, kebijakan agraria juga perlu disesuaikan agar tetap menarik bagi investasi asing tanpa bertentangan dengan asas kepastian hukum. Salah satu langkah yang dapat diambil adalah dengan memperpanjang jangka waktu Hak Pakai dan HGB bagi pihak asing, serta memberikan kepastian prosedural dalam perpanjangannya. Dengan adanya regulasi yang lebih jelas dan sistem hukum yang lebih transparan, baik kepentingan nasional

dalam pengelolaan tanah maupun kepentingan investor asing dapat diakomodasi secara seimbang.

2 Conclusion

Prinsip kepastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin legalitas kepemilikan tanah sesuai dengan peraturan yang berlaku, sebagaimana diatur dalam UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997. Namun, praktik perjanjian nominee sering digunakan untuk menghindari larangan kepemilikan tanah bagi pihak asing, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Meskipun tidak ada regulasi khusus yang secara eksplisit melarang perjanjian nominee, pengadilan sering kali membatalkan transaksi semacam ini karena dianggap bertentangan dengan asas kepastian hukum dan prinsip keadilan. Oleh karena itu, diperlukan regulasi yang lebih tegas serta mekanisme pengawasan yang lebih ketat guna mencegah penyalahgunaan perjanjian nominee dan memastikan bahwa sistem pendaftaran tanah tetap berjalan sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku.

Ketidakpastian hukum dalam perjanjian nominee disebabkan oleh ketiadaan regulasi yang secara eksplisit mengatur atau melarang praktik ini, sehingga membuka celah hukum bagi pihak asing untuk menghindari larangan kepemilikan tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Praktik nominee memungkinkan pihak asing menguasai tanah dengan mencantumkan nama warga negara Indonesia sebagai pemilik sah, yang berisiko batal demi hukum dan dapat menimbulkan sengketa serta konsekuensi pidana jika terbukti melibatkan pemalsuan dokumen atau penyelundupan hukum. Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan penguatan regulasi yang melarang perjanjian nominee dan memperketat pengawasan terhadap transaksi tanah melalui verifikasi kepemilikan serta transparansi pencatatan oleh BPN. Sebagai alternatif kepemilikan

tanah yang sah bagi warga negara asing, skema Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai dapat menjadi solusi yang lebih sesuai dengan hukum Indonesia, memungkinkan mereka memiliki properti dalam jangka waktu tertentu tanpa melanggar regulasi. Selain itu, pemerintah perlu mengharmonisasi kebijakan agraria dengan investasi asing melalui perpanjangan masa berlaku HGB dan Hak Pakai serta prosedur perpanjangan yang lebih pasti, guna menjaga keseimbangan antara kepentingan nasional dalam pengelolaan tanah dan kepastian hukum bagi investor.

REFERENCES

- Amelia, R. P. (2022). ANALISIS YURIDIS PEMBATALAN KUASA YANG MENGANDUNG UNSUR NOMINEE YANG MENIMBULKAN HAK KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor: 433K/PDT/2016). *Imanot: Jurnal Kemahasiswaan Hukum & Kenotariatan*, 21-67.
- Aspan, H. (2023). PERJANJIAN NOMINEE DALAM PRAKTIK JUAL BELI TANAH. *Journal of Syntax Literate*.
- Atikah, N. (2022). Kedudukan Surat Keterangan Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia. *Notary Law Journal*, 263-289.
- Bur, A., & Apriani, D. (2017). Sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat dalam hubungannya dengan sistem publikasi pendaftaran tanah. *UIR Law Review*, 127-136.
- Chayadi, L. (2020). Implikasi Hukum Atas Kedudukan Warga Negara Asing Sebagai Ahli Waris Untuk Hak Milik Atas Tanah. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 159-168.
- Faebriyanti, M. (2024). Akibat Hukum Kepemilikan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Bagi Para Pihak Berdasarkan Perjanjian Nominee. *Mavisha: Law and Society Journal*.
- Hartono, W. (2022). Kepastian Hukum Jual Beli Tanah dengan Kepemilikan Berdasarkan Perjanjian Nominee. *Amanna Gappa*, 35-46.
- Haspada, D. (2018). "Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia dalam Praktik Jual Beli Tanah Hak Milik yang Dihubungkan dengan Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. *Wacana Paramarta: Jurnal Ilmu Hukum*, 115-124.
- Hikmah, A. N. (2023). ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA PERJANJIAN PINJAM NAMA ATAS KEPEMILIKAN HAK TANAH OLEH WNA BERDASARKAN STUDI PUTUSAN NOMOR 137/pdt. G/2021/PN Gin. *Synergy: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 109-118.
- Lestari, T. W. (2018). Komparasi Syarat Keabsahan "Sebab Yang Halal" Dalam Perjanjian Konvensional Dan Perjanjian Syariah. *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, 281-298.
- Martinelli, I. (2024). DAMPAK PENYALAHGUNAAN REGULASI TERHADAP KEPEMILIKAN LAHAN YANG DIDOMINASI OLEH PIHAK ASING DALAM PERJANJIAN NOMINEE. *Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora*, 219-224.
- Pahlefi, Raffles, & Manik, H. (2019). Klausula Pembatalan Sepihak Dalam Perjanjian Menurut Peraturan Perundang-Undangan Indonesia. *Gorontalo Law Review*, 72-80.
- Paulinah, & Qamariyanti, Y. (2022). Penguasaan Tanah oleh Warga

- Negara Asing melalui Perjanjian Nominee di Indonesia. *Banua Law Review*, 59-74.
- Ramadhani, R. (2021). Pendaftaran tanah sebagai langkah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak atas tanah. *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi*, 31-40.
- Rosa, Z. N. (2023). Analisis Peralihan Hak Milik atas Tanah antara WNI dengan WNA:(Studi Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 274/Pdt. G/2020/PN Dps). *Jurnal Hukum & Pembangunan Masyarakat*.
- Sinaga, N. A. (2018). Peranan asas-asas hukum perjanjian dalam mewujudkan tujuan perjanjian. *Binamulia Hukum*, 107-120.
- Sopiani, S. (2024). IMPLIKASI HUKUM KETIDAKTERPENUHAN SYARAT SUBJEKTIF DALAM PASAL 1320 KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA TERHADAP KEABSAHAN PERJANJIAN. *Letterlijk* , 169-182.
- Sudiro, A. A. (2023). Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah Dan Hak Kepemilikan Atas Tanah Yang Telah Didaftarkan. *Jurnal Magister Ilmu Hukum: Hukum dan Kesejahteraan*, 36-46.
- Suryanti, N. (2020). Notaris Dalam Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dalam Kaitannya Dengan Perjanjian Nominee. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 83-95.
- Wangi, N. K. (2023). Analisis Yuridis Hak Ulayat Terhadap Kepemilikan Tanah Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis*, 112-121.
- Wardhana, T. A. (2022). Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Dalam Perjanjian Pinjaman Uang di Indonesia. *Jurnal Abdikarya:*

Jurnal Karya Pengabdian Dosen Dan Mahasiswa, 21-28.