CAUSA

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEABSAHAN PERJANJIAN PINJAM NAMA OLEH WARGA NEGARA ASING ATAS KEPEMILIKAN TANAH DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERDATA INTERNASIONAL

Muhammad Ridho[1], Muhammad Zharfan[2], Arsy Nur Bagus Sandy[3], Alzasyah Bachsin[4], Hafiz Fathi Huga Ekoputro[5], Yenny Febriyanty[6]
Email: ridhomd05@gmail.com, mzharfan789@gmail.com, arsynur24@gmail.com, alzasyah143@gmail.com, hafizhfe@gmail.com, yenny.febrianty@unpak.ac.id

Fakultas Hukum, Universitas Pakuan

Abstract

Foreign ownership of land in Indonesia is a sensitive legal issue because it is directly related to the state's sovereignty over agricultural resources as part of the state's right of control. In this context, there has been a practice of nominee agreements, whereby foreign nationals use the names of Indonesian citizens to circumvent the prohibition on land ownership as stipulated in Law No. 5 of 1960 on Agrarian Principles (UUPA). This practice raises serious legal issues because it contradicts the principles of nationality, good faith, and public order, which form the basis of the Indonesian legal system. This study uses a normative juridical method with a legislative and conceptual approach to examine the validity of nominee agreements from the perspective of international civil law. The results of the study show that nominee agreements violate the provisions of Article 26 paragraph (2) of the UUPA and do not meet the requirements for a valid agreement as stipulated in Article 1320 of the Civil Code, particularly the element of lawful cause. In addition to causing legal uncertainty, this practice also has the potential to harm national interests and open up opportunities for legal smuggling by foreign parties. Therefore, strict supervision and law enforcement are needed to maintain agrarian sovereignty and legal certainty in Indonesia.
Keywords*: **Nominee Agreement**; **Foreign Nationals**; **Land Ownership**.*

Abstrak

Kepemilikan tanah oleh warga negara asing di Indonesia merupakan isu hukum yang sensitif karena berkaitan langsung dengan kedaulatan negara atas sumber daya agraria sebagai bagian dari hak menguasai negara. Dalam konteks ini, muncul praktik perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) yang dilakukan oleh warga negara asing dengan menggunakan nama warga negara Indonesia

Article History
Received: Januari 2026
Reviewed: Januari 2026
Published: Januari 2026

Copyright : Author
Publish by : CAUSA

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

untuk mengakali larangan kepemilikan tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Praktik tersebut menimbulkan persoalan hukum serius karena bertentangan dengan asas nasionalitas, prinsip itikad baik, serta ketertiban umum yang menjadi dasar dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual untuk menelaah keabsahan perjanjian nominee dari perspektif hukum perdata internasional. Hasil kajian menunjukkan bahwa perjanjian pinjam nama melanggar ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA dan tidak memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata, khususnya unsur sebab yang halal. Selain menimbulkan ketidakpastian hukum, praktik ini juga berpotensi merugikan kepentingan nasional serta membuka peluang penyelundupan hukum oleh pihak asing. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan dan penegakan hukum yang tegas untuk menjaga kedaulatan agraria dan kepastian hukum di Indonesia.
Kata kunci: Perjanjian Pinjam Nama; Warga Negara Asing; Kepemilikan Tanah.

PENDAHULUAN

Tanah adalah sumber daya alam yang memiliki peran sangat vital dalam keberlangsungan hidup manusia, tidak hanya sebagai faktor produksi ekonomi, melainkan juga sebagai manifestasi kedaulatan dan identitas suatu bangsa. Secara filosofis, hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat kosmis-religius yang mencerminkan ikatan spiritual serta memiliki nilai historis yang melekat dan tidak terpisahkan dari keberadaan suatu bangsa.[1] Kesadaran akan pentingnya tanah sebagai modal dasar pembangunan dan sumber kesejahteraan rakyat telah dituangkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terdapat di dalamnya berada di bawah penguasaan negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.[2] Landasan konstitusional ini kemudian dioperasionalisasikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi tonggak unifikasi hukum pertanahan nasional Indonesia dengan mengusung prinsip-prinsip yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila dan semangat nasionalisme.

[1] Beodi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm 183.

[2] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, ps 33 ayat 3.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

Salah satu prinsip dasar yang menjadi inti dari sistem hukum agraria Indonesia adalah asas nasionalitas, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1), (2), (3) serta Pasal 21 ayat (1) UUPA, yang menegaskan bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang berhak memiliki hak milik atas tanah. Asas nasionalitas ini bukan sekadar ketentuan teknis administratif, melainkan merupakan perwujudan dari kedaulatan agraria nasional yang dimaksudkan untuk melindungi tanah sebagai aset strategis bangsa dari penguasaan asing yang dapat mengancam ketahanan ekonomi, sosial, dan politik negara.[3] Penegasan lebih tegas terhadap larangan Kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA, yang menyebutkan bahwa setiap bentuk peralihan hak seperti jual beli, tukar-menukar, hibah, pemberian melalui wasiat, maupun tindakan lain yang bertujuan untuk secara langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing dianggap batal demi hukum, dan tanah tersebut kembali menjadi milik negara.[4] Ketentuan ini mencerminkan *political will* pembentuk undang-undang untuk memastikan bahwa penguasaan tanah dengan hak milik tetap berada di tangan rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan.

Dalam perkembangannya ketentuan hukum agraria nasional yang bersifat imperatif tersebut menghadapi tantangan serius berupa praktik penyelundupan hukum (*fraus legis*) dengan cara menggunakan perjanjian pinjam nama yang dikenal sebagai *nominee* agreement. Perjanjian *nominee* adalah kesepakatan antara WNA dan WNI, di mana WNA menggunakan nama WNI sebagai pihak yang tercantum dalam sertifikat hak milik atas tanah, sementara secara faktual dana pembelian, penguasaan fisik, dan pemanfaatan ekonomi atas tanah tersebut berada di tangan WNA.[5] Praktik ini semakin marak terjadi seiring dengan meningkatnya arus investasi asing di Indonesia, terutama di wilayah-wilayah pariwisata seperti Bali, Lombok, serta kawasan ekonomi strategis lainnya, di mana WNA berupaya memperoleh kepastian penguasaan tanah jangka panjang dengan status hak milik melalui konstruksi perjanjian yang dilapisi dengan berbagai dokumen notariil seperti surat kuasa, surat pernyataan, dan akta-akta perjanjian lainnya yang dibuat seolah-olah sah secara formil namun melanggar substansi hukum.[6]

Fenomena perjanjian *nominee* mencerminkan adanya ketegangan antara dua kepentingan yang saling bertentangan di satu sisi terdapat kepentingan investor asing yang menghendaki kepastian dan keamanan investasi melalui penguasaan tanah dengan status hak milik yang tidak dibatasi jangka waktu sebagaimana hak pakai atau hak guna bangunan, sementara di sisi lain terdapat kepentingan negara untuk melindungi kedaulatan agraria nasional sesuai amanat konstitusi.[7] Dalam praktiknya, perjanjian *nominee* dianggap memberikan solusi pragmatis bagi WNA yang ingin berinvestasi di sektor properti dan usaha

[3] Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi Dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm 122-124.

[4] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,* UU No 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043. ps 26 ayat 2.

[5] I Dewa Agung Dharma,.dan Suyatna, I Nyoman Jastrawan, 'Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (NOMINEE) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia', *Jurnal Ilmu Hukum*, 7.12 (2019), 1–13.

[6] Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing Dan Badan Hukum Asing* (Jakarta: Kompas, 2008), hlm 17-18.

[7] Fini Annisa Sudhuri, 'Praktik Penguasaan Tanah Oleh Wna Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Dalam Sistem Hukum Di Indonesia The Practice Of Land Control By Foreigners Through Nominee Agreements In The Legal System In Indonesia', *Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5.9 (2024), 826–41.

berbasis tanah, namun di sisi lain praktik ini menimbulkan keresahan sosial karena berpotensi mengalihkan kepemilikan dan penguasaan tanah dari tangan rakyat Indonesia kepada pihak asing secara terselubung, yang pada akhirnya tidak sejalan dengan tujuan keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Realitas ini menunjukkan adanya kesenjangan (*gap*) yang signifikan antara *das sollen* (ketentuan ideal menurut hukum) dan *das sein* (realitas yang terjadi di masyarakat) dalam pelaksanaan kebijakan hukum pertanahan nasional.[8]

keabsahan perjanjian nominee sangat problematis dan kontroversial karena mengandung cacat hukum fundamental yang berkaitan dengan ketentuan mengenai keabsahan perjanjian sebagaimana tercantum dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), khususnya syarat keempat yaitu "suatu sebab yang halal" (*een geoorloofde oorzaak*). Perjanjian nominee memiliki *causa* atau tujuan yang baik secara langsung maupun tidak langsung melanggar ketentuan undang-undang, yakni untuk menghindari atau mengelabui larangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA sebagaimana diatur dalam UUPA, sehingga melanggar berdasarkan Pasal 1335 dan Pasal 1337 KUHPerdata yang menyatakan bahwa suatu perjanjian yang tidak memiliki sebab, atau dibuat dengan alasan yang palsu maupun terlarang, dianggap tidak memiliki kekuatan hukum.[9] Mahkamah Agung Republik Indonesia melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, menegaskan bahwa pemilik sah atas sebidang tanah adalah orang yang namanya tercantum dalam sertifikat, meskipun pembelian tanah tersebut dilakukan dengan menggunakan dana, harta, atau aset milik WNA maupun pihak lain, sehingga secara yuridis formal menolak pengakuan terhadap perjanjian *nominee* dan menempatkan WNI yang tercatat dalam sertifikat sebagai pemilik yang sah menurut hukum. Putusan-putusan pengadilan pun secara konsisten menyatakan bahwa perjanjian nominee adalah batal demi hukum karena merupakan bentuk penyelundupan hukum (*fraus legis*) dan tidak memenuhi syarat objektif perjanjian sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat.[10]

Permasalahan menjadi semakin kompleks dan multidimensional ketika dikaji dari perspektif hukum perdata internasional (*private international law*), mengingat perjanjian *nominee* melibatkan unsur asing (*foreign element*) berupa subjek hukum WNA yang masing-masing berada di bawah yurisdiksi dan sistem hukum negara asalnya yang beragam. Hukum Perdata Internasional sendiri mencakup seluruh kaidah dan prinsip hukum yang mengatur hubungan-hubungan perdata yang melampaui batas suatu negara atau mengandung unsur asing di dalamnya, termasuk di dalamnya penentuan hukum mana yang berlaku (*choice of law*), yurisdiksi pengadilan mana yang berwenang (*choice of jurisdiction*), serta mencakup pengakuan dan pelaksanaan putusan pengadilan asing (*recognition and enforcement of foreign judgments*).[11] Dalam konteks kepemilikan tanah yang merupakan benda tetap

[8] I Komang Gede Suwanjaya, I Nyoman Sumardika, and Ni Made Puspasutari Ujianti, 'Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Bali', *Jurnal Konstruksi Hukum*, 1.2 (2020), 384–87 <https://doi.org/10.22225/jkh.2.1.2544.384-387>.

[9] R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan* (Bandung: Binacipta, 1987), hlm 73-75.

[10] Yosia Hetharie, 'Perjanjian Nominee Sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing (WNA) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata', *SASI : Jurnal Fakultas Hukum Univeritas Pattimura*, 25.1 (2019), 27.

[11] Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1987), hlm 9-12.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

(*immovable property*), berlaku asas *lex rei sitae* atau *lex situs* sebagaimana diatur dalam Pasal 17 *Algemene Bepalingen* (AB) yang menetapkan bahwa terhadap benda tetap berlaku hukum dari negara atau tempat di mana benda tersebut berada, sehingga seluruh permasalahan hukum yang berkaitan dengan tanah di wilayah Indonesia wajib tunduk pada hukum Indonesia, termasuk ketentuan yang melarang WNA memiliki hak milik atas tanah.[12] Namun dalam praktik, seringkali terjadi upaya untuk mengesampingkan atau memanipulasi ketentuan hukum Indonesia melalui konstruksi perjanjian-perjanjian yang dibuat seolah-olah memenuhi syarat formal, padahal substansinya bertentangan dengan *public order* atau ketertiban umum Indonesia yang merupakan nilai-nilai fundamental dan prinsip-prinsip dasar yang tidak boleh dikesampingkan demi kepentingan asing.[13]

Konsep ketertiban umum (*public order, ordre public, openbare orde*) dalam Hukum Perdata Internasional memiliki peranan yang sangat signifikan sebagai instrumen untuk menolak pemberlakuan hukum asing atau pengakuan terhadap perbuatan hukum yang tidak sejalan dengan nilai-nilai fundamental serta asas-asas fundamental sistem hukum nasional. Ketertiban umum berperan dalam memastikan bahwa ketentuan-ketentuan tertentu dari *lex fori* (hukum pengadilan yang mengadili) tetap diterapkan dan tidak diabaikan akibat penerapan hukum asing, serta mencegah berlakunya ketentuan hukum asing apabila penerapan tersebut dapat menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai esensial yang dianut oleh negara forum.[14] Dalam konteks perjanjian nominee, larangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA sebagaimana diatur dalam UUPA merupakan bagian dari ketertiban umum Indonesia yang bersifat imperatif dan tidak dapat disimpangi, sehingga setiap upaya untuk mengelabui ketentuan tersebut melalui perjanjian nominee harus dianggap bertentangan dengan *public order* Indonesia dan oleh karenanya tidak dapat diakui keabsahannya meskipun disusun dalam bentuk akta otentik atau dengan menggunakan konstruksi hukum tertentu yang seolah-olah sah.[15]

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan mendesak untuk memberikan analisis yuridis yang komprehensif, sistematis, dan mendalam terhadap keabsahan perjanjian *nominee* dalam perspektif hukum perdata internasional, mengingat praktik ini masih terus berlangsung di tengah ketidakpastian hukum yang dihadapi oleh para pihak baik WNA sebagai *beneficiary* maupun WNI sebagai *nominee*. Penelitian ini penting untuk mengkaji secara kritis bagaimana pengaturan hukum nasional dan instrumen hukum internasional merespons fenomena perjanjian pinjam nama, serta untuk menganalisis secara mendalam apakah perjanjian *nominee* dapat dibenarkan secara yuridis berdasarkan prinsip-prinsip hukum perdata internasional seperti asas kebebasan berkontrak ataukah justru merupakan pelanggaran terhadap asas *lex rei sitae* dan ketertiban umum Indonesia yang harus ditolak keberlakuannya.

---

[12] Septy Amelia Handayani, Desak Andini Parameswari, and Lucky Dafira Nugroho, 'Konflik Hukum Perdata Internasional Dalam Kepemilikan Tanah Oleh WNA Di Indonesia: Studi Atas Lex Rei Sitae Dan Public Order', *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 4.2 (2025), 842–57.

[13] Anita Dewi Anggraeni Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni Penerbit Akademik, 2013), hlm 168-170.

[14] Sri Wahyuni, 'Konsep Ketertiban Umum Dalam Hukum Perdata Internasional: Perbandingan Beberapa Negara Civil Law Dan Common Law', *Supremasi Hukum : Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 3.1 (2014), 50–65.

[15] Zulfa Djoko Basuki, 'Teori-Teori Hukum Umum Perdata Internasional Yang Dapat Mengesampingkan Berlakunya Hukum Asing Dengan Memberlakukan Hukum Nasional Sang Hakim', *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi*, 26.3 (1996), 202–11.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang, maka pokok permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum nasional dan internasional terkait perjanjian pinjam nama dalam kepemilikan tanah oleh warga negara asing?
2. Bagaimana keabsahan perjanjian pinjam nama oleh warga negara asing ditinjau dari perspektif hukum perdata internasional?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan memadukan pendekatan perundang-undangan *(statute approach),* pendekatan konseptual *(conceptual approach),* serta pendekatan perbandingan *(comparative approach)* dalam menganalisis keabsahan perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) oleh warga negara asing terhadap kepemilikan tanah di Indonesia. Metode yuridis normatif ini dimanfaatkan untuk mengkaji berbagai ketentuan hukum nasional seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), serta prinsip-prinsip hukum perdata internasional yang berkaitan, antara lain *lex rei sitae, freedom of contract,* dan *public order*. Adapun pendekatan perbandingan diterapkan untuk menelaah bagaimana pengaturan kepemilikan tanah oleh warga asing diterapkan di negara lain sebagai bahan pembanding dan penguatan analisis. Analisis dilakukan secara kualitatif-deskriptif untuk menggambarkan dan menjelaskan keterkaitan antara norma hukum nasional dengan prinsip hukum perdata internasional dalam menentukan keabsahan perjanjian pinjam nama, serta implikasinya terhadap kedaulatan agraria dan kepastian hukum di Indonesia.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Nasional dan Internasional Terkait Perjanjian Pinjam Nama dalam Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing

Pengaturan hukum kepemilikan tanah di Indonesia merupakan manifestasi dari kedaulatan agraria nasional yang dilandasi oleh filosofi kebangsaan dan nilai-nilai konstitusional. Konsepsi hukum agraria Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pemahaman bahwa tanah memiliki fungsi sosial (*social function of property*) yang harus dipertahankan untuk kepentingan bangsa, bukan semata-mata sebagai komoditas ekonomi yang dapat diperjualbelikan secara bebas kepada siapa pun termasuk pihak asing.[16] Landasan konstitusional ini tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", yang kemudian dioperasionalisasikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan ini mencerminkan bahwa negara memiliki peran sentral dalam menguasai dan mengatur

[16] Beodi Harsono, *Op.Cit.,* hlm 184.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

pemanfaatan tanah demi tercapainya kesejahteraan rakyat secara merata, yang mana hal ini menjadi pembeda fundamental antara sistem hukum agraria Indonesia dengan sistem hukum agraria negara-negara yang menganut paham liberal-kapitalistik di mana tanah dipandang sebagai komoditas yang dapat diperdagangkan secara bebas tanpa pembatasan kewarganegaraan.[17]

Asas nasionalitas yang dianut dalam UUPA merupakan norma imperatif (*ius cogens*) yang tidak dapat disimpangi dan menjadi pembatas tegas bagi kepemilikan tanah oleh warga negara asing. Pasal 21 ayat (1) UUPA secara tegas menyebutkan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. Selanjutnya, Pasal 9 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Ketentuan ini diperkuat melalui Pasal 26 ayat (2) UUPA, yang menegaskan bahwa setiap bentuk peralihan hak milik kepada orang asing, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, wasiat, atau tindakan hukum lainnya dinyatakan batal demi hukum, dan tanah tersebut menjadi milik negara.[18] Konstruksi hukum ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang secara sadar dan tegas menutup celah hukum bagi WNA dalam memperoleh atau memiliki hak milik atas tanah melalui mekanisme apa punbaik secara langsung maupun tidak langsung, termasuk melalui mekanisme perjanjian nominee yang sejatinya merupakan cara untuk mengelabui ketentuan hukum (*fraus legis*) untuk menghindari ketentuan imperatif tersebut.

Keabsahan perjanjian nominee dapat dikaji berdasarkan ketentuan mengenai keabsahan perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata yang mensyaratkan adanya empat unsur: kesepakatan, kecakapan, hal tertentu, dan sebab yang halal (*een geoorloofde oorzaak*). Perjanjian *nominee* secara fundamental cacat hukum karena tidak memenuhi syarat keempat, yakni adanya "sebab yang sah atau halal" mengingat tujuan atau *causa* dari perjanjian tersebut adalah untuk mengelabui pembatasan kepemilikan hak milik oleh WNA sebagaimana diatur dalam UUPA.[19] Pasal 1335 KUHPerdata menyatakan bahwa perjanjian yang dibuat tanpa adanya sebab, atau yang didasari oleh sebab yang palsu maupun terlarang, tidak memiliki kekuatan hukum. Sementara itu, Pasal 1337 KUHPerdata menjelaskan bahwa suatu sebab dianggap terlarang jika bertentangan dengan undang-undang, melanggar kesusilaan, atau bertentangan dengan ketertiban umum. Dengan demikian, perjanjian *nominee* yang bertujuan untuk memfasilitasi kepemilikan tanah hak milik oleh WNA secara tegas bertentangan dengan undang-undang (UUPA) dan melanggar ketertiban umum Indonesia, sehingga perjanjian tersebut batal demi hukum (*null and void ab initio*) dan tidak dapat dilaksanakan atau dituntut pemenuhannya di hadapan pengadilan.

Penegasan yuridis terhadap ketidaksahan perjanjian nominee semakin diperkuat dengan dikeluarkannya melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 10 Tahun 2020 mengenai Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan, khususnya pada Rumusan Kamar Perdata huruf B angka 2 huruf d, ditegaskan bahwa pemilik sah atas sebidang tanah adalah

[17] Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehenshif* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), hlm 79-83.
[18] Indonesia, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. *Op.Cit.* ps 9 ayat 1 dan 21 ayat.
[19] Sudhuri, *Loc.Cit.*

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

pihak yang namanya tercatat dalam sertifikat, meskipun pembelian tanah tersebut dilakukan menggunakan dana, harta, atau aset milik WNA atau pihak lain.[20] Rumusan hukum ini merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang sangat progresif karena memberikan kepastian hukum bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut asas *nemo plus iuris* yang menegaskan bahwa pemilik sah adalah pihak yang tercantum dalam sertifikat, terlepas dari sumber dana pembelian atau perjanjian-perjanjian secara pribadi atau di luar akta resmi yang disepakati oleh para pihak. SEMA ini secara efektif menutup peluang WNA untuk mengklaim kepemilikan atau hak apa pun atas tanah yang terdaftar atas nama WNI berdasarkan perjanjian *nominee*, sehingga WNA yang menjadi *beneficial owner* dalam skema nominee tidak memiliki perlindungan hukum sama sekali dan berisiko kehilangan seluruh investasinya apabila WNI yang menjadi nominee mengingkari perjanjian atau melakukan perbuatan disposisi atas tanah tersebut tanpa sepengetahuan WNA.

Fenomena perjanjian *nominee* mencerminkan adanya ketegangan antara kepentingan ekonomi jangka pendek dengan perlindungan kedaulatan agraria jangka panjang. Di satu sisi, praktik *nominee* dianggap memberikan fleksibilitas bagi investor asing untuk menguasai tanah dengan status hak milik yang tidak terbatas waktu, berbeda dengan hak pakai atau hak guna bangunan yang memiliki jangka waktu terbatas (30 tahun, dengan kemungkinan perpanjangan 20 tahun dan pembaruan selama 30 tahun untuk hak pakai). Namun di sisi lain, membiarkan praktik nominee berlangsung secara masif akan membawa konsekuensi serius berupa pengalihan kepemilikan tanah dari tangan rakyat Indonesia kepada pihak asing secara terselubung, yang dalam jangka panjang dapat mengancam ketahanan ekonomi, sosial, dan politik nasional.[21] Realitas empiris menunjukkan bahwa praktik nominee sangat marak terjadi di wilayah-wilayah wisata seperti Lombok dan juga Bali, di mana harga tanah melonjak drastis akibat permintaan tinggi dari investor asing, sehingga masyarakat lokal semakin terpinggirkan dan kehilangan akses terhadap tanah yang merupakan sumber penghidupan mereka, yang pada akhirnya bertentangan dengan asas keadilan sosial sebagaimana tercantum dalam sila kelima Pancasila.

Dari perspektif hukum perdata internasional, pengaturan kepemilikan tanah oleh WNA tunduk pada asas *lex rei sitae* atau *lex situs* yang diatur dalam Pasal 17 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (AB) menyebutkan bahwa benda tetap tunduk pada hukum negara tempat benda tersebut berada *(onroerende goederen worden beheerst door de wet van het land, waar zij gelegen zijn)*.[22] Asas ini merupakan prinsip universal dalam hukum perdata internasional yang mengakui bahwa negara tempat benda tetap berada memiliki kedaulatan penuh untuk mengatur segala aspek hukum yang berkaitan dengan benda tetap tersebut, termasuk menentukan siapa yang berhak memiliki, syarat-syarat kepemilikan, cara peralihan hak, dan pembatasan-pembatasan yang diberlakukan. Dengan demikian, meskipun WNA berasal dari negara yang menganut sistem hukum berbeda atau memiliki perjanjian bilateral dengan Indonesia, tetap saja kepemilikan tanah yang berada di dalam wilayah Indonesia harus tunduk sepenuhnya berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia termasuk pembatasan hak milik atas tanah bagi WNA sebagaimana diatur dalam UUPA, dan

[20] Indonesia, *Surat Edaran Mahkamah Agung Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*, 2020, SEMA No.10 Tahun 2020.
[21] Suwanjaya, Sumardika, and Ujianti. *Loc.Cit.*
[22] Septy Amelia Handayani, Desak Andini Parameswari, and Lucky Dafira Nugroho. *Loc.Cit.*

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

setiap upaya untuk mengesampingkan ketentuan ini melalui *choice of law clause* dalam perjanjian *nominee* harus ditolak karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan teritorial.

Konsep ketertiban umum dalam hukum perdata internasional memegang peranan krusial sebagai mekanisme defensif untuk menolak pemberlakuan peraturan atau ketentuan hukum asing yang tidak sejalan dengan nilai-nilai fundamental sistem hukum nasional. Ketertiban umum berfungsi sebagai *safety valve* untuk menghindarkan pemberlakuan kaidah-kaidah hukum asing atau pengakuan terhadap perbuatan hukum yang dilakukan di luar negeri apabila pemberlakuan atau pengakuan tersebut akan mengakibatkan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dasar dan kepentingan esensial negara forum. Dalam konteks perjanjian *nominee,* larangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam UUPA merupakan bagian integral dari ketertiban umum Indonesia yang bersifat *ius cogens* dan tidak dapat disimpangi demi kepentingan privat para pihak. Oleh karena itu, meskipun perjanjian nominee dibuat dalam bentuk akta autentik di hadapan notaris, atau bahkan dibuat di luar negeri dan tunduk pada hukum asing berdasarkan *choice of law clause*, perjanjian tersebut tetap harus dinyatakan tidak sah dan tidak dapat diberlakukan di Indonesia karena tidak sesuai dengan ketertiban umum yang berlaku di Indonesia, sesuai dengan doktrin yang dikemukakan oleh Sudargo Gautama bahwa pengadilan tidak akan memberlakukan peraturan asing yang bertolak belakang dengan *public policy* atau ketertiban umum negara forum, walaupun hukum asing tersebut semestinya diterapkan berdasarkan prinsip-prinsip hukum perdata internasional.[23]

Sementara itu, dalam tataran hukum internasional, Indonesia telah menandatangani berbagai *Bilateral Investment Treaty (BIT)* atau Perjanjian Peningkatan dan Perlindungan Penanaman Modal (P4M) dengan berbagai negara yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada investor asing dan menciptakan iklim investasi yang kondusif. BIT pada dasarnya merupakan perjanjian bilateral yang bersifat saling menguntungkan antara dua negara guna meningkatkan dan melindungi investasi di wilayah kedua negara, dengan memberikan jaminan perlakuan yang adil dan setara, perlindungan penuh dan keamanan, kompensasi dalam hal terjadi nasionalisasi atau ekspropriasi, beserta mekanisme penyelesaian sengketa antara investor dan negara (*Investor-State Dispute Settlement/ISDS*). [24] Namun perlu ditegaskan secara kritis bahwa BIT tidak dapat dijadikan dalih untuk membenarkan praktik *nominee* atau memberikan perlindungan hukum bagi WNA yang melakukan penyelundupan hukum melalui skema *nominee*, karena BIT hanya memberikan perlindungan terhadap investasi yang dilakukan secara legal dan sesuai dengan hukum negara penerima modal (*host state*). Sebagaimana ditegaskan dalam klausul *legality requirement* yang umumnya terdapat dalam BIT, suatu investasi hanya akan mendapat perlindungan apabila investasi tersebut dilakukan *"in accordance with the laws and regulations of the host state",* sehingga investasi yang dilakukan melalui skema nominee yang secara tegas dilarang oleh UUPA tidak dapat dikategorikan sebagai investasi yang sah dan oleh karenanya tidak berhak mendapat perlindungan berdasarkan BIT, bahkan dapat menjadi dasar bagi negara Indonesia untuk menolak klaim arbitrase yang diajukan oleh

[23] Sudargo Gautama. *Op.Cit.*, hlm 134.

[24] Laura Natalia Sembiring, 'Urgensi Perjanjian Investasi Bilateral Antara Indonesia Dan Negara Lain Dengan Klausula Penyelesaian Sengketa Investor State Dispute Settelement', *Dharmasisya Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 1.22 (2022), 1942.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

investor asing di forum ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*) dengan alasan bahwa investasi tersebut tidak memenuhi syarat legalitas sebagaimana dipersyaratkan dalam BIT.

Dengan demikian, dalam tataran hukum nasional maupun internasional, Indonesia secara konsisten menolak segala bentuk praktik penyelundupan hukum dengan memanfaatkan perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) untuk kepemilikan tanah oleh WNA. Ketentuan dalam UUPA yang bersifat imperatif, diperkuat oleh KUHPerdata, SEMA Nomor 10 Tahun 2020, asas *lex rei sitae*, serta prinsip *public order* dalam hukum perdata internasional, secara tegas menempatkan kepemilikan tanah sebagai hak eksklusif warga negara Indonesia dan bagian dari kedaulatan agraria yang tidak dapat diganggu gugat. Di sisi lain, instrumen hukum internasional seperti BIT dan mekanisme ISDS tidak dapat dijadikan dasar pembenaran terhadap praktik yang bertentangan dengan hukum nasional, karena perlindungan investasi hanya berlaku bagi kegiatan yang sah menurut hukum negara penerima modal. Oleh sebab itu, keberadaan perjanjian *nominee* tidak hanya melanggar ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia, tetapi juga mengancam prinsip keadilan sosial dan kedaulatan negara atas sumber daya agraria, sehingga harus dinyatakan tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dalam yurisdiksi Indonesia.

Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama oleh Warga Negara Asing dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional

Hukum perdata internasional merupakan hukum nasional yang mengatur peristiwa-peristiwa dan hubungan-hubungan hukum perdata yang mengandung unsur asing (*foreign element*). Sebagaimana dikemukakan oleh bayu seto hardjowahono, titik taut primer *(primary connecting factors)* merupakan fakta-fakta di dalam sebuah perkara atau peristiwa hukum yang menunjukkan adanya unsur asing, meliputi: (1) kewarganegaraan, (2) domisili atau tempat tinggal, dan (3) lokasi kedudukan badan hukum.[25] dalam konteks perjanjian *nominee,* unsur asing yang paling dominan adalah kewarganegaraan salah satu pihak yang terlibat dalam perjanjian yaitu WNA dengan pihak lain yaitu WNI mengenai objek yang terletak di wilayah indonesia, sehingga perjanjian ini secara tegas merupakan peristiwa hukum perdata internasional yang harus dikaji dengan menggunakan metode serta asas-asas hukum perdata internasional, bukan semata-mata hukum perdata nasional dalam arti sempit. Pendekatan hukum perdata internasional menjadi relevan karena perjanjian nominee sering kali dibuat dengan berbagai variasi konstruksi hukum, termasuk pilihan hukum asing (*choice of foreign law*), pilihan forum penyelesaian sengketa di luar indonesia, dan penggunaan entitas hukum asing sebagai pihak dalam perjanjian, yang kesemuanya memerlukan analisis mendalam tentang hukum yang berlaku (*applicable law*) serta pengadilan yang memiliki kewenangan (*competent jurisdiction*).

Keabsahan perjanjian nominee harus diuji melalui prinsip kebebasan berkontrak (*party autonomy* atau *autonomie de la volonte*) yang adalah salah satu prinsip fundamental dalam hukum kontrak internasional. Prinsip ini memberikan wewenang bagi para pihak untuk memilih hukum yang berlaku atas perjanjian mereka (*choice of law*) sebagai perwujudan dari asas kebebasan berkontrak yang diakui secara universal. Namun perlu

[25] Bayu Seto Hardjowahono, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2013), hlm 86-88.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

ditegaskan secara kritis bahwa kebebasan berkontrak tidak bersifat absolut dan tanpa batas, melainkan dibatasi oleh beberapa mekanisme defensif yang terdapat dalam hukum perdata internasional, yaitu: (1) aturan hukum yang bersifat memaksa (*mandatory rules* atau *overriding mandatory provisions*), (2) ketertiban umum (*public policy* atau *ordre public*), dan (3) larangan penyelundupan hukum (*fraus legis*).[26] Dalam konteks perjanjian nominee, ketiga pembatasan ini menjadi sangat relevan untuk menganalisis apakah perjanjian tersebut dapat dibenarkan secara yuridis meskipun para pihak telah sepakat untuk tunduk pada hukum tertentu atau menyelesaikan sengketa di forum tertentu. Keabsahan setiap perjanjian yang dibuat para pihak pada dasarnya ditentukan oleh hukum nasional, di mana hukum nasional yang wajib dipatuhi ini disebut sebagai aturan hukum yang bersifat memaksa, yang tidak dapat diabaikan atau diganti oleh pilihan hukum dari para pihak.[27]

Analisis yuridis terhadap keabsahan perjanjian nominee dari sudut pandang asas *lex rei sitae* menunjukkan bahwa perjanjian tersebut secara fundamental bertentangan dengan prinsip dasar hukum perdata internasional yang mengatur benda tetap. Asas *lex rei sitae* atau *lex situs* sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Algemene Bepalingen (AB) menegaskan bahwa "benda-benda tetap diatur menurut hukum negara di mana benda-benda itu terletak" (*onroerende goederen worden beheerst door de wet van het land, waar zij gelegen zijn*), yang berarti bahwa seluruh aspek hukum yang menyangkut tanah yang berada di wilayah Indonesia harus tunduk pada hukum Indonesia tanpa kecuali.[28] Asas ini merupakan prinsip universal yang diakui dalam hampir seluruh sistem hukum di dunia karena didasarkan pada prinsip kedaulatan teritorial yang menyatakan bahwa negara memiliki kedaulatan penuh untuk mengatur semua hal yang terjadi di dalam wilayahnya, termasuk menentukan siapa yang berhak memiliki benda tetap dan bagaimana cara memperoleh serta mengalihkan hak atas benda tetap tersebut. Dengan demikian, meskipun para pihak dalam perjanjian nominee sepakat untuk tunduk pada hukum asing (misalnya hukum Singapura, hukum Inggris, atau hukum negara asal WNA), pilihan hukum tersebut tidak dapat memberlakukan ketentuan hukum asing yang memberikan izin bagi WNA untuk memiliki tanah dengan hak milik di Indonesia, sebab hal itu akan melanggar asas *lex rei sitae* dan mengesampingkan kedaulatan Indonesia untuk mengatur tanah yang terletak di wilayahnya sendiri.

Doktrin penyelundupan hukum (*fraus legis*) dalam hukum perdata internasional memberikan landasan teoretis yang kuat untuk menyatakan bahwa perjanjian nominee adalah tidak sah. Penyelundupan hukum terjadi ketika seseorang atau sekelompok pihak memanfaatkan penerapan hukum asing secara tidak sah dengan tujuan untuk menghindari penerapan hukum nasional yang seharusnya berlaku.[29] Dalam sistem hukum Perancis, berlaku asas *fraus omnia corrumpit*, yang menyatakan bahwa penyelundupan hukum membuat perbuatan hukum tersebut menjadi tidak sah atau batal demi hukum (*null and*

[26] R. Subekti, Sumampouw. M, *Pilihan Hukum Sebagai Titik Pertalian Dalam Hukum Perdjandjian Internasional* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Pakuan, 1968), hlm 45-47.

[27] Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional* (Jakarta: Rajagrafindo, 2006), 40-41.

[28] Septy Amelia Handayani, Desak Andini Parameswari, and Lucky Dafira Nugroho. *Loc.Cit.*

[29] Umar Said Sugiarto, 'Pengantar Hukum Indonesia (Bab XVI)' tersedia di : <https://usaidsugiharto.blogspot.com/2012/05/pengantar-hukum-indonesia-bab-xvi.html>, diakses tanggal 29 Oktober 2025.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

void).[30] Perjanjian *nominee* merupakan contoh klasik dari *fraus legis* karena tujuan utama dari perjanjian tersebut adalah untuk menghindari larangan bagi WNA untuk memiliki hak milik sebagaimana diatur dalam UUPA dengan cara menciptakan konstruksi hukum seolah-olah tanah dimiliki oleh WNI (secara *de jure*), padahal secara faktual (*de facto*) tanah dikuasai dan dimanfaatkan oleh WNA. Upaya untuk "memperasing" titik-titik taut (*connecting factors*) melalui berbagai mekanisme seperti pembuatan perjanjian di luar negeri, penggunaan hukum asing sebagai *governing law*, atau penempatan klausul arbitrase internasional, tidak dapat mengubah fakta bahwa objek perjanjian adalah tanah yang terletak di Indonesia dan oleh karenanya wajib tunduk kepada hukum Indonesia sesuai dengan asas *lex rei sitae*, sehingga setiap upaya untuk mengesampingkan hukum Indonesia melalui konstruksi perjanjian apa pun harus dikualifikasikan sebagai penyelundupan hukum sehingga perjanjian tersebut menjadi tidak sah dan batal menurut hukum.

Pengujian keabsahan perjanjian nominee dilihat dari perspektif doktrin ketertiban umum (*public order* atau *ordre public*) dalam Hukum Perdata Internasional menghasilkan kesimpulan yang tegas bahwa perjanjian tersebut tidak dapat diakui keabsahannya. Ketertiban umum berfungsi sebagai mekanisme defensif untuk mencegah penggunaan hukum asing yang bertolak belakang dengan prinsip-prinsip fundamental dan nilai-nilai dasar sistem hukum nasional negara forum.[31] Larangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA merupakan bagian integral dari ketertiban umum Indonesia yang mencerminkan nilai-nilai konstitusional dan kebijakan fundamental negara dalam bidang agraria yang tidak dapat dikesampingkan demi kepentingan privat para pihak. Ketertiban umum bersifat relatif dan dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu lokasi (*place*), waktu (*time*), serta tingkat keterkaitan dengan negara forum (*intensity of connection* atau *Inlandsbeziehungen*).[32] Dalam konteks perjanjian nominee atas tanah di Indonesia, ketiga faktor tersebut menunjuk pada Indonesia sebagai negara yang memiliki hubungan paling erat (*the most significant relationship*) dengan objek perjanjian, sehingga ketertiban umum Indonesia harus diberlakukan untuk menolak pengakuan terhadap perjanjian nominee meskipun perjanjian tersebut sah menurut hukum asing yang dipilih para pihak. Pengadilan Indonesia sebagai *lex fori* tidak hanya berhak tetapi juga berkewajiban untuk menerapkan ketertiban umum Indonesia guna melindungi kepentingan nasional yang fundamental dalam bidang agraria, dan oleh karenanya harus menolak untuk memberlakukan atau mengakui perjanjian nominee yang dibuat para pihak, bahkan apabila perjanjian tersebut telah memiliki putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap dari pengadilan asing atau lembaga arbitrase internasional sekalipun.

Dari perspektif sosiologis-kritis, praktik perjanjian nominee mencerminkan adanya ketimpangan posisi tawar (*bargaining position*) antara WNA yang memiliki modal kuat dengan WNI yang seringkali hanya bertindak sebagai "alat" atau "boneka" (*dummy*) dalam skema kepemilikan tanah. Dalam banyak kasus yang terjadi di pengadilan Indonesia, WNI yang bertindak sebagai nominee seringkali adalah orang-orang dengan tingkat pendidikan

[30] Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik RUU Tentang Hukum Perdata Internasional* (Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2014), hlm 82-83.

[31] Sri Wahyuni. *Op.Cit.,*

[32] Sudargo Gautama. *Op.Cit.,* hlm 5-7.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

dan pemahaman hukum yang terbatas, yang dimanfaatkan oleh WNA untuk kepentingan investasi atau penguasaan tanah dengan imbalan sejumlah uang atau fasilitas tertentu.[33] Ketika terjadi sengketa, WNI yang namanya tercantum dalam sertifikat seringkali dirugikan karena harus menghadapi tuntutan hukum dari WNA yang merasa sebagai pemilik sebenarnya (*beneficial owner*), atau sebaliknya WNA kehilangan seluruh investasinya ketika WNI yang tercatat sebagai pemilik dalam sertifikat melanggar atau mengingkari perjanjian *nominee* dan mengklaim tanah tersebut sebagai miliknya sendiri berdasarkan SEMA Nomor 10 Tahun 2020. Realitas ini menunjukkan bahwa perjanjian nominee pada dasarnya adalah perjanjian yang eksploitatif dan tidak adil (*unconscionable contract*) yang bertentangan dengan prinsip keadilan (*justitia*) dan kepatutan (*redelijkheid*) dalam hukum kontrak, sehingga tidak layak untuk diberi pengakuan hukum meskipun para pihak telah sepakat dan menandatangani perjanjian tersebut secara sukarela, karena kesepakatan yang didasarkan pada tujuan yang melawan hukum tidak dapat melahirkan kewajiban hukum yang mengikat.

Pengujian keabsahan perjanjian nominee melalui teori kaidah hukum memaksa (*mandatory rules* atau *overriding mandatory provisions*) dalam hukum perdata internasional memberikan argumentasi yuridis yang kokoh untuk menegaskan bahwa perjanjian itu tidak sah menurut hukum. Kaidah hukum memaksa adalah kaidah-kaidah hukum nasional yang bersifat imperatif dan harus diterapkan tanpa memandang hukum apa yang semestinya diterapkan berdasarkan prinsip-prinsip hukum perdata internasional, karena kaidah tersebut mencerminkan kepentingan publik yang sangat penting (*crucial public interest*) sehingga tidak bisa diabaikan atau digantikan oleh kesepakatan hukum yang dipilih para pihak. Ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA merupakan kaidah hukum memaksa yang bersifat *ius cogens* yang harus diberlakukan terhadap semua transaksi tanah yang terletak di wilayah Indonesia, terlepas dari kewarganegaraan para pihak, tempat pembuatan perjanjian, atau hukum yang ditetapkan oleh para pihak untuk mengatur perjanjian tersebut. Sebagaimana ditegaskan oleh Huala Adolf, keabsahan setiap perjanjian yang dibuat para pihak pada dasarnya ditentukan oleh hukum nasional, di mana hukum nasional yang wajib dipatuhi ini dikenal sebagai kaidah hukum yang bersifat memaksa (*mandatory or compulsory law*), yang tidak dapat diabaikan atau diganti oleh kesepakatan para pihak.[34] Dengan demikian, meskipun perjanjian *nominee* dibuat dengan konstruksi yang sangat rapi dan didukung oleh berbagai dokumen notariil, sepanjang tujuan perjanjian adalah untuk memfasilitasi kepemilikan atau kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA, maka perjanjian tersebut harus dinyatakan batal demi hukum karena bertentangan dengan kaidah hukum memaksa yang terdapat dalam UUPA, dan kebatalan tersebut tidak memerlukan putusan pengadilan karena terjadi demi hukum (*ipso jure*) sejak perjanjian tersebut dibuat.

KESIMPULAN

[33] Mira Novana Jennifer Miharja, Badriyah, Siti Malikhatun, Ardani, 'Penyelundupan Hukum Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing (Wna) Melalui Perjanjian Nominee (Putusan Pn Denpasar No.872/Pdt.G/2020/Pn. Dps)', *Undergraduate Thesis, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.*, 2025.

[34] Huala Adolf. *Op.Cit.*, hlm 40.

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

Pengaturan hukum nasional maupun internasional secara tegas menolak praktik perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dalam kepemilikan tanah oleh warga negara asing, Perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) untuk kepemilikan tanah oleh WNA tidak sah secara hukum karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan agraria dan ketertiban umum Indonesia. UUPA menegaskan bahwa hak milik atas tanah hanya dimiliki oleh WNI, dan perjanjian yang bertujuan mengelabui ketentuan ini batal demi hukum berdasarkan Pasal 1320, 1335, dan 1337 KUHPerdata, serta ditegaskan melalui SEMA Nomor 10 Tahun 2020. Dari perspektif hukum perdata internasional, asas *lex rei sitae* dan prinsip *public order* menolak penerapan hukum asing yang bertentangan dengan hukum nasional, dan perjanjian internasional seperti *Bilateral Investment Treaty (BIT)* tidak membenarkan praktik *nominee* jika bertentangan dengan hukum Indonesia. Dengan demikian, praktik nominee merupakan bentuk penyelundupan hukum yang tidak memiliki kekuatan hukum di Indonesia.

Keabsahan perjanjian nominee dalam perspektif hukum perdata internasional dinyatakan tidak sah karena melanggar ketentuan hukum nasional dan prinsip-prinsip hukum perdata internasional. Perjanjian ini gagal memenuhi syarat "sebab yang halal" menurut Pasal 1320 KUHPerdata karena tujuannya bertentangan dengan UUPA, melanggar kesusilaan (penipuan dan manipulasi hukum), dan bertentangan dengan ketertiban umum (mengancam kedaulatan agraria). Dari perspektif internasional, perjanjian *nominee* melanggar *lex rei sitae*, tergolong penyelundupan hukum (*fraus legis*), bertentangan dengan ketertiban umum Indonesia, dan melanggar kaidah hukum memaksa (*overriding mandatory rules*). Akibatnya, perjanjian tersebut batal demi hukum (*null and void ab initio*), tanah menjadi milik negara, WNA sebagai *beneficial owner* tidak berhak menuntut pengembalian dana atau kompensasi, dan WNI yang bertindak sebagai nominee dapat dikenai sanksi pidana serta kehilangan hak atas tanah karena menyalahgunakan kedudukannya.

SARAN

Berdasarkan hasil pembahasan, berikut disampaikan beberapa saran untuk memperkuat penegakan hukum dan menjaga kedaulatan agraria nasional terkait praktik perjanjian pinjam nama oleh warga negara asing, yaitu:

1. Pemerintah perlu memperkuat pengawasan dan penegakan hukum terhadap praktik perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dengan membentuk sistem pendataan dan verifikasi kepemilikan tanah yang lebih transparan, serta menjatuhkan sanksi tegas bagi pihak-pihak yang terbukti melakukan penyelundupan hukum untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh warga negara asing.
2. Diperlukan pembaruan regulasi dan kebijakan investasi asing di sektor properti yang memberikan kepastian hukum sekaligus menjaga kedaulatan agraria nasional, misalnya dengan memperluas skema hak pakai atau hak guna bangunan bagi WNA secara terbatas dan terkontrol, sehingga kepentingan ekonomi dapat berjalan tanpa mengorbankan prinsip keadilan sosial dan perlindungan terhadap tanah bagi warga negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

Anita Dewi Anggraeni Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni Penerbit Akademik, 2013)

Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik RUU Tentang Hukum Perdata Internasional* (Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2014)

Basuki, Zulfa Djoko, 'Teori-Teori Hukum Umum Perdata Internasional Yang Dapat Mengesampingkan Berlakunya Hukum Asing Dengan Memberlakukan Hukum Nasional Sang Hakim', *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi*, 26.3 (1996), 202–11

Beodi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2003)

Hardjowahono, Bayu Seto, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2013)

Hetharie, Yosia, 'Perjanjian Nominee Sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing (WNA) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata', *SASI : Jurnal Fakultas Hukum Univeritas Pattimura*, 25.1 (2019), 27

Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional* (Jakarta: Rajagrafindo, 2006)

I Dewa Agung Dharma,.dan Suyatna, I Nyoman Jastrawan, 'Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (NOMINEE) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia', *Jurnal Ilmu Hukum*, 7.12 (2019), 1–13

Indonesia, *Surat Edaran Mahkamah Agung Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*, 2020

———, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

———, *Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*

Jennifer Miharja, Badriyah, Siti Malikhatun, Ardani, Mira Novana, 'Penyelundupan Hukum Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing (Wna) Melalui Perjanjian Nominee (Putusan Pn Denpasar No.872/Pdt.G/2020/Pn. Dps)', *Undergraduate Thesis, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.*, 2025

Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing Dan Badan Hukum Asing* (Jakarta: Kompas, 2008)

———, *Kebijakan Pertanahan : Antara Regulasi Dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2009)

R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan* (Bandung: Binacipta, 1987)

R. Subekti, Sumampouw, M, *Pilihan Hukum Sebagai Titik Pertalian Dalam Hukum Perdjandjian Internasional* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Pakuan, 1968)

Ridwan Khairandy, *Itikad Baik Dalam Kontrak Di Berbagai Sistem Hukum* (Yogyakarta: FH UII Press, 2017)

Sembiring, Laura Natalia, 'Urgensi Perjanjian Investasi Bilateral Antara Indonesia Dan Negara Lain Dengan Klausula Penyelesaian Sengketa Investor State Dispute Settelement', *Dharmasisya Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 1.22 (2022), 1942

Septy Amelia Handayani, Desak Andini Parameswari, and Lucky Dafira Nugroho, 'Konflik Hukum Perdata Internasional Dalam Kepemilikan Tanah Oleh WNA Di Indonesia: Studi Atas Lex Rei Sitae Dan Public Order', *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 4.2 (2025), 842–57

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

Sri Wahyuni, 'Konsep Ketertiban Umum Dalam Hukum Perdata Internasional: Perbandingan Beberapa Negara Civil Law Dan Common Law', *Supremasi Hukum : Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 3.1 (2014), 50–65

Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1987)

Sudhuri, Fini Annisa, 'Praktik Penguasaan Tanah Oleh Wna Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Dalam Sistem Hukum Di Indonesia The Practice Of Land Control By Foreigners Through Nominee Agreements In The Legal System In Indonesia', *Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5.9 (2024), 826–41

Suwanjaya, I Komang Gede, I Nyoman Sumardika, and Ni Made Puspasutari Ujianti, 'Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Bali', *Jurnal Konstruksi Hukum*, 1.2 (2020), 384–87 <https://doi.org/10.22225/jkh.2.1.2544.384-387>

Umar Said Sugiarto, 'Pengantar Hukum Indonesia (Bab XVI)' <https://usaidsugiharto.blogspot.com/2012/05/pengantar-hukum-indonesia-bab-xvi.html>

Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehenshif* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017)