

# MENINJAU KEBERADAAN NOMINEE AGREEMENT DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA

Kadek Dwi Palguna, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [dwi18palguna@gmail.com](mailto:dwi18palguna@gmail.com)  
I Ketut Sudiarta, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [sudiartafl@unud.ac.id](mailto:sudiartafl@unud.ac.id)

## ABSTRAK

Artikel ini ditulis dengan tujuan untuk meninjau dan menganalisis tentang legalitas nominee agreement berdasarkan hukum positif di Indonesia serta sanksi-sanksi bagi para pihak yang melakukan nominee agreement dalam kepemilikan tanah di Indonesia ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang "Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria" (UUPA). Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan dua jenis metode pendekatan, yakni: *statue approach* dan *conceptual approach*. Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa nominee agreement tidak mempunyai legalitas dalam sistem hukum di Indonesia. Mengingat dalam nominee agreement terdapat unsur mengalihkan hak milik kepada orang asing yang bertentangan dengan asas nasionalitas. Apabila terbukti ada pihak yang melakukan nominee agreement, maka berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA, perjanjian sebagaimana dimaksud dinyatakan batal demi hukum. Selanjutnya, tanah jatuh kepada negara, dan pelanggar dikenakan sanksi kurungan maksimal 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya 10.000.

Kata Kunci: Legalitas, Nominee Agreement, Hukum Agraria

## ABSTRACT

This article was written with the aim of reviewing and analyzing the legality of a nominee agreement based on positive law in Indonesia and the sanctions for parties who enter into a nominee agreement in land ownership in Indonesia from the perspective of Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang "Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria" (UUPA). This paper uses a normative juridical research method with two types of approach methods, namely: the *statue approach* and the *conceptual approach*. Based on the results of the analysis, it can be concluded that the nominee agreement has no legality in the legal system in Indonesia. Considering that in the nominee agreement there is an element of transferring property rights to foreigners which is contrary to the principle of nationality. If it is proven that a party has entered into a nominee agreement, then based on the provisions of Pasal 26 ayat (2) UUPA, the agreement as referred to is declared null and void. Subsequently, the land falls to the state, and the offender is subject to a maximum imprisonment of 3 months and / or a maximum fine of 10,000.

Key Words: Legality, Nominee Agreement, Agrarian Law

## 1. Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia ialah Negara Hukum (*rechtsstaat*) yangmana tercantum dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Tahun 1945 (seterusnya disingkat menjadi UUD NRI 1945) yang menyatakan "Negara Indonesia adalah negara hukum", artinya dalam konsepsi *rechtsstaat* ini hukum menjadi tonggak utama dalam mengatur kehidupan kenegaraan. Pelaksanaan

kekuasaan pemerintahan wajib sesuai dengan peraturan berlaku, bukan perintah kepala negara tanpa dasar. Setiap tindakan negara dan institusi lain harus berdasarkan hukum, dan Perlakuan akuntansi dapat dilakukan sesuai dengan hukum. Kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*) ditujukan untuk memelihara ketertiban hukum.<sup>1</sup> Dalam penerapannya konsep *rechtsstaat* ialah negara diwajibkan memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap hak-hak Warga Negara Indonesia (seterusnya disingkat WNI) dalam segala aspek kehidupan tidak terkecuali permasalahan agraria.

Indonesia dalam konsep hukum pertanahan menekankan pada asas nasionalitas, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang "Pokok-Pokok Agraria" (seterusnya disingkat menjadi UUPA) tercantum asas nasionalitas pada pasal 21 ayat (1), (2) dan (3),<sup>2</sup> artinya asas tersebut mensyaratkan selain bangsa Indonesia tidak ada yang dapat menjalin hubungan hukum utuh dengan keseluruhan elemen baik bumi, air, dan angkasa serta kekayaan lain yang terkandung didalamnya sebagaimana tercantum pada Pasal 9 ayat (1) UUPA. Secara tidak langsung prinsip nasionalitas ialah meinsyaratkan bahwa hanya WNI yang dapat memiliki hak atas tanah serta diperbolehkan mempergunakan kekayaan alam Indonesia sesuai ketentuan hukum yang berlaku tanpa membedakan gender, serta baik itu penduduk asli maupun keturunan WNI. Dalam konteks pertanahan terhadap salah satu hak penting yakni hak milik. Mengacu pada Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa "hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah", artinya kepemilikan hak terhadap tanah ialah satu dari sekian hak istimewa yang dapat bagi WNI sebagai masyarakat agraris yangmana berproses untuk berkembang ke arah pembangunan industri.<sup>3</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang "Kewarganegaraan Republik Indonesia", Indonesia hanya mengenal perbedaan penduduk atas WNI dan Warga Negara Asing (seterusnya disingkat menjadi WNA). Perbedaan ini menyebabkan terjadinya hubungan hukum antara WNA dengan WNI dalam hal pertanahan mencakup perkawinan, jual-beli dan perjanjian lainnya, oleh karena itu pemerintah harus mementingkan kepemilikan tanah. Pasalnya, pemerintah tidak mengizinkan pengalihan kepemilikan tanah kepada WNA. Kondisi ini menyebabkan terhambatnya proses investasi dari WNA di

---

<sup>1</sup> Hamzani, Achmad Irwan. "Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya." *Yustisia Jurnal Hukum* 3, no 3 (2014): 137.

<sup>2</sup> Azhari, M.Edwin, "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Lombok", *Jurnal Akta* 5, no. 1 (2018): 44.

<sup>3</sup> Saputri, Andina Damayanti. "Perjanjian nominee Dalam Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT. DPS)." *PhD diss.*, Sebelas Maret University, Surakarta, (2015): 96.

Indonesia yang akan lebih menguntungkan jika memiliki hak milik daripada hak lainnya seperti hak sewa.

Kepemilikan tanah di Indonesia sedikit kompleks, didalam UUPA Pasal 21 ayat (1) diatur tentang: "Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik" maka pengaturan ini menutup kesempatan kepada WNA untuk menguasai hak milik atas tanah di Indonesia. Pemerintah memberi orang asing pilihan untuk menggunakan tanah, yaitu hak pakai dan sewa, tetapi hak-hak ini dianggap keuntungan rendah. Alasannya, hak milik adalah warisan, terkuat, dapat dicapai, dapat dipindahtangankan dan/atau dialihkan ke pihak lain serta dapat digunakan sebagai hipotek untuk hutang-piutang.<sup>4</sup> Maka untuk memilikinya menimbulkan praktek tata cara terselubung bagi WNA guna mempunyai tanah di Indonesia yang salah satunya melalui *Nominee Agreement* atau disebut perjanjian pinjam nama. *Nominee agreement* ialah dalam hal ini, menurut undang-undang, kesepakatan yang dicapai antara orang (yaitu WNA dan WNI) yangmana salah satu pihak tak bisa menjadi subjek sah hak atas tanah tertentu (hak milik), maksudnya adalah supaya WNA bisa memegang (memiliki) hak milik *de facto*, tetapi nama tanah kepemilikan yang sah (secara hukum) adalah orang Indonesia.<sup>5</sup> Modus praktik ini untuk mengelabui hukum adalah dengan membuat akta hutang piutang dengan nominal. Lazimnya praktik ini terjadi pada daerah yang memiliki potensi pariwisata dan bisnis yang tinggi, contohnya di Indonesia salah satunya ada Pulau Dewata Bali. *Nominee Agreement* tercermin dari kesepakatan para pihak, yaitu kesepakatan antara WNA dengan WNI selaku *nominee* Kesepakatan bertujuan untuk memberi orang asing semua kekuasaan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara orang dan tanah di Indonesia. Sebagai penerima surat kuasa, ia bertindak seperti pemilik sebenarnya dari tanah dan tidak dapat memiliki tanah menurut hukum. Perjanjian yang menggunakan kewenangan ini untuk menjadikan WNI sebagai calon merupakan kegiatan penyelundupan yang sah karena substansinya melanggar UUPA.

Penuangan ide kedalam bentuk tulisan ini sejauh proses pengerjaan dengan pembahasan ilmiah yang relevan, belum penulis temukan artikel yang memiliki judul dan pembahasan yang serupa, namun tidak dipungkiri bahwa terdapat beberapa tulisan ilmiah yang memiliki pembahasan serupa namun dalam kajian materinya terdapat perbedaan. Salah satu contohnya ialah artikel yang ditulis oleh I Dewa Agung Dharma Jastrawan berjudul "Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) Oleh Warga Negara Asing

---

<sup>4</sup> Waskito, and Hadi Arnowo. *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*. (Jakarta, Kencana, 2017), 30.

<sup>5</sup> Sumardjono, Maria S. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta, Kompas, 2006), 17.

Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia.”<sup>6</sup> Dalam simpulan pembahasan tulisan tersebut membahas keabsahan *nominee agreement* dalam lingkup KUH Perdata serta akibat hukum yang dijelaskan secara singkat menurut KUH Perdata dan UUPA. Dalam artikel ilmiah tersebut lebih kearah deskriptif tanpa terdapat permasalahan norma.

Perbedaan tulisan ilmiah ini dengan artikel sebelumnya adalah pembahasan yang disajikan lebih komprehensif dari berbagai sudut pandang yang menguraikan dimulai dari legalitas dalam perspektif hukum perdata dan hukum agraria serta UUD NRI 1945 kemudian mengkaji pengaturan dan sanksi dari *nominee agreement* secara kompleks didasarkan pada UUPA yangmana masih terdapat beberapa kekaburan norma dalam permasalahan ini. Tulisan ini merupakan langkah penulis dalam memberikan saran dalam pembentukan *Ius Constituendum* bagi Bangsa Indonesia, tidak bisa lagi pemerintah tutup mata akan kekaburan norma ini, praktik ini akan terus berlangsung ketika tidak ada pengaturan yang tegas dan lugas untuk menghentikannya.

Sehingga, berdasarkan pemaparan diatas didapatkan suatu persoalan yang menarik untuk diangkat melalui tulisan ini yakni mengkaji dan membahas dengan mengambil judul tulisan sebagai berikut “Meninjau Keberadaan *Nominee Agreement* Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Agraria.”

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah legalitas *nominee agreement* berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimanakah pengaturan sanksi dalam perspektif hukum agraria tentang *nominee agreement* di Indonesia?

## 1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dari artikel ini, antara lain: (1) untuk mengetahui dan menganalisis tentang legalitas *nominee agreement* berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia; dan (2) untuk mengetahui dan menganalisis tentang pengaturan sanksi dalam perspektif hukum agraria tentang *nominee agreement* di Indonesia.

---

<sup>6</sup> Jastrawan, I Dewa Agung Dharma, “Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia”, *Kertha Semaya* 7, no. 12 (2019).

## 2. Metode Penelitian

Artikel tergolong metode penelitian normatif, mengingat fokus dari artikel ini ialah membahas tentang permasalahan seputar kekaburan norma atau (*vague of norm*) terkait legalitas *nominee agreement* dan ketentuan sanksi hukum dari diadakannya *nominee agreement* di Indonesia. Artikel ini menggunakan 2 jenis pendekatan, yaitu: *statute approach* yang menelaah ketentuan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti<sup>7</sup> dan *conceptual approach* yang menggunakan berbagai perspektif serta doktrin ilmu hukum dalam mengkaji permasalahan. Selanjutnya, teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen. Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, kemudian dianalisis dengan kualitatif.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Legalitas *Nominee Agreement* di Indonesia

Perjanjian adalah awal dari perbuatan hukum dengan melibatkan dua orang atau lebih dan melahirkan hak dan kewajiban antara kedua belah yang terlibat. Mengutip pendapat "Perjanjian adalah suatu perhubungan hukum mengenai harta kekayaan antara dua pihak, dimana satu pihak berjanji untuk melakukan suatu hal atau untuk tidak melakukan suatu hal, sedang pihak lain berhak menuntut pelaksanaan perjanjian itu."<sup>8</sup> Sementara perjanjian menurut pasal 1313 KUHPer adalah "suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikat dirinya terhadap satu orang atau lebih". Terdapat suatu perjanjian yang lazimnya disebut sebagai perjanjian pinjam nama atau *nominee agreement*. *Nominee agreement* adalah perjanjian yang disepakati oleh dua orang atau lebih jika berdasarkan hukum salah satu pihak tidak dapat dijadikan subyek hak atas tanah tertentu, dalam hal ini yaitu WNA sebagai penunjuk *nominee* dengan WNI sebagai penerima *nominee*, dengan tujuan agar WNA tersebut dapat mempunyai hak milik atas tanah secara *de facto*, akan tetapi secara *de jure* hak milik tanah bersangkutan mengatasnamakan WNI. Maka artinya nama WNI dipinjam sebagai *nominee*, dan WNA sebagai penunjuk *nominee*.<sup>9</sup> Dikaji dengan batu uji Pasal 1320 KUHPer secara umum syarat absahnya suatu perjanjian yakni: "Pertama, Adanya kata sepakat bagi mereka yang mengikatkan dirinya; kedua, kecakapan para pihak untuk membuat suatu perikatan; ketiga, suatu hal tertentu; dan keempat, suatu

---

<sup>7</sup> Amiruddin dan H. Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2016), 118.

<sup>8</sup> Haerani, Ruslan, "Tinjauan Yuridis Perjanjian Perdamaian Dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Melalui Proses Nigosiasi.", *UnizarLawReview* 3, no 1 (2020): 68.

<sup>9</sup> Cahyani, Indah Esti, "Tinjauan Yuridis Perjanjian *Nominee* Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Undang-Undang Pokok Agraria.". *PhD diss.*, Fakultas Hukum Unissula, Semarang, (2018): xv.

sebab (*causa*) yang halal. Jika dikaitkan dengan *nominee agreement* secara kasat mata maka *nominee agreement* memenuhi syarat angka 1-3 namun untuk syarat perlu diulas lebih mendalam menurut perspektif hukum positif di Indonesia, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

Tanah di Indonesia merupakan aspek penting dalam kehidupan, terutama dalam perkembangan zaman maka tanah akan sangat berpengaruh dalam bisnis dan investasi. Indonesia merupakan salah satu tempat berwisata terbaik di dunia, hal ini menyebabkan tanah memiliki harga jual-beli yang mahal terutama di daerah Bali. Menurut UUPA yang mengatur hubungan hukum diantara WNA dengan WNI serta perbuatan hukumnya terkait pertanahan. Dalam merumuskan hukum pertanahan nasional, satu dari beberapa prinsip utama yang dianut oleh UUPA adalah asas nasionalitas. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hubungan seutuhnya dengan tanah yang merupakan bagian dari bumi, dan hubungan tersebut merupakan bentuk kepemilikan. Asas nasionalitas, asas yang menempatkan kepentingan, kebutuhan rakyat yang utama dan sepenuhnya di dalam wilayah negara. Nasionalitas ini (hak negara) adalah hak penguasaan tanah tertinggi sebagai hak guna lahan tertinggi, maka hak negara secara langsung atau tidak langsung merupakan perusahaan induk dari hak guna lahan lainnya. Mengacu pada Pasal 20 ayat (1) UUPA dapat dijelaskan mengapa hak milik dikategorikan hak turun-temurun karena hak milik diperbolehkan untuk diwariskan oleh pemegang hak pada ahli warisnya, serta dikategorikan hak terkuat dan terpenuh bukan bermakna bersifat mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, akan tetapi berarti hal ini menandakan bahwa dalam hak atas tanah lainnya hak milik mencorakkan hak yang paling penting.

Legalitas *Nominee Agreement* di Indonesia, jika dilihat secara sekilas menurut hukum formal, perjanjian tersebut tak terbentur dengan aturan hukum yang berlaku.<sup>10</sup> Akan tetapi jika ditelaah substansinya hal ini ialah usaha penyelewengan hukum dengan membelot dari ketentuan Undang-Undang. Fakta ini dapat kaji melalui ketentuan berikut: Pertama, Pasal 20 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa "Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain" hal ini berarti bahwa memang benar hak dipindahtangankan namun belum jelas kepada siapa saja dapat diberikan; Kedua, Pasal 21 ayat (1) UUPA menyatakan "Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik" hal ini berarti dapat dialihkannya atau beralihnya hak milik tersebut hanya antara WNI dengan WNI.

Maka dari dua ketentuan tersebut maka telah didapatkan kerangka dasar yakni bahwa hanya WNI yang dapat memiliki hak milik. Dikatakannya bahwa substansi *nominee agreement* merupakan salah satu bentuk penyelewengan hukum karena: Pertama, dalam proses jual beli WNA

---

<sup>10</sup> Sancaya, I. Wayan Werasmana. "Kekuatan Mengikat Perjanjian Nominee dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 2, no. 3 (2013): 10.

meminjam nama WNI untuk menjadi nama pemilik secara hukum tanah bersangkutan; Kedua, karena perjanjian ini pada dasarnya diawali dengan itikad baik maka untuk mencegah terjadi *wanprestasi* maka dikelabuhilah melalui akta utang piutang. Mekanismenya dibuat seakan-akan WNI sebagai nominee memiliki hutang yang besar (melebihi harga tanah yang diperjanjikan) kepada WNA sebagai penunjuk nominee.<sup>11</sup> Kemudian mengutip pernyataan di media Hotman Paris dalam bahwa *Nominee Agreement* merugikan negara hingga triliunan rupiah dari sektor pajak. *Nominee Agreement* marak terjadi di Bali, fenomena tersebut didasarkan pada alasan bahwa orang asing tak dapat mempunyai tanah di Indonesia, kemudian agar penunjuk nominee tidak perlu membayar pajak penjual dan pembeli. Untuk cara kerjanya, Hotman Paris mengatakan bahwa mereka (WNA) berpura-pura membuat surat perjanjian sewa, antara 30 tahun hingga 100 tahun dengan penghasilan mencapai triliunan tetapi dalam perjanjian sewanya dihargai murah, Rp20.000 selama 30 tahun.<sup>12</sup> Cara penyelundupan kesepakatan ini adalah dengan menandatangani perjanjian secara langsung, jika disetujui oleh pejabat yang berwenang, perjanjian itu asli. Dengan demikian maka jelas *nominee agreement* merupakan tindakan penyelewengan hukum dan membelot dari ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Legalitas *Nominee Agreement* jika merujuk kedalam Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang "Penanaman Modal" tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) UU 25/2007 menyebutkan "Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain."<sup>13</sup> Maka dari apa yang tercantum ini berarti baik WNA maupun WNI yang ingin melakukan investasi di Indonesia tidak diperbolehkan melakukan *Nominee Agreement* di bidang investasi saham guna dan atas nama orang lain, yangmana maksud pengaturan pasal tersebut ialah guna mencegah terjadinya perseroan yang secara normatif dipunyai oleh seseorang, akan tetapi menurut substansi perjanjian pemilik perseroan ialah orang lain (bukan pemilik asli).<sup>14</sup> Kemudian jika merujuk kedalam Pasal 1320 KUHPer angka 4 mengenai syarat perjanjian dikatakan sah yakni "suatu

---

<sup>11</sup> Saputri, Andina Damayanti, *Op.cit.*, hlm. 99.

<sup>12</sup> Niqmah, Lailatun, 2018, "Hotman Paris Emosi Hingga Gebrak Meja Bule Penguasa Tanah di Bali Kirim Mata-mata di Kopi Joni". URL: <https://wow.tribunnews.com/2018/02/23/hotman-paris-emosi-hingga-gebrak-meja-bule-penguasa-tanah-di-bali-kirim-mata-mata-di-kopi-johny?>, diakses pada 1 Januari 2021.

<sup>13</sup> Putrayasa, Maharani, "Keberadaan *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham Oleh Orang Asing Dalam Perseroan Terbatas.", *Kertha Semaya* 7, no 2 (2019): 8.

<sup>14</sup> Virgananta, Gede Herda dkk., "Akibat Hukum Terhadap Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Orang Asing Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama (*Nominee*), *Kertha Negara* 5, no. 1 (2017): 3.

sebab yang halal” artinya keabsahan perjanjian adalah tidak adanya kesepakatan nilai etiket atau ketertiban umum yang dilarang oleh undang-undang atau melanggar ketentuan undang-undang. Sementara melalui uraian diatas *nominee agreement* merupakan tindak penyelundupan hukum dan merupakan perjanjian yang dilarang karena secara tidak langsung memiliki maksud untuk mensiasati keterbatasan hak atas WNA di Indonesia.<sup>15</sup> Disebutkan juga dalam Pasal 1335 KUHPer yang membahasakan yakni “suatu perjanjian yang dibuat dengan kausa palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan.” Berdasarkan pengaturan tersebut perjanjian *a quo* diasumsikan batal sejak awal, dikarenakan tidak seluruh kesepakatan yang telah dibuat memiliki kekuatan untuk mengikat layaknya undang-undang bagi pihak yang terlibat, terkecuali kesepakatan *a quo legal* menurut hukum yang berlaku, dikarenakan *Nominee Agreement* tidak mempunyai kekuatan mengikat dan kepatuhan karena bertentangan dengan hukum yakni adanya kuasa palsu.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan searah dengan ketentuan dalam hukum positif di Indonesia, bahwa adanya praktik *Nominee Agreement* di Indonesia merupakan hal yang dilarang karena perjanjian tersebut menyebabkan kerugian dalam hal pajak dan berkurangnya pemasukan kepada negara, kerugian lainnya adalah menyebabkan hak-hak WNI menjadi berkurang dalam kepemilikan tanah, serta praktik tersebut termasuk dalam penyelundupan hukum dan tidak diakui legalitasnya menurut Undang-undang.

### 3.2. Pengaturan Sanksi Yuridis *Nominee Agreement* dalam UUPA

Sanksi adalah bagian penting dari hukum dan peraturan. Tujuan pengaturan ini adalah untuk mengawasi sanksi agar semua aturan yang ditetapkan (diatur) dapat dijalankan dengan tertib tanpa dilanggar. Apabila norma hukum administrasi yang berlaku dilanggar maka hukum di bidang hukum administrasi selalu memberikan kewenangan kepada instansi pemerintah untuk memberikan sanksi.<sup>16</sup> Oleh karena itu, metode konseptual penerapan sanksi administratif tidak lepas dari pembahasan atau penelitian tentang perilaku pemerintahan. Tindakan pemerintah meliputi semua tindakan yang dilakukan oleh badan administratif dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan. Tanggung jawab pemerintah mencakup semua aktivitas nasional di luar lingkup departemen hukum dan yudisial.

Sanksi diperuntukan sebagai sarana kekuasaan untuk mencari kepatuhan / kepatuhan, dan upayanya untuk meminimalkan kerugian akibat pelanggaran ketentuan. Dokumen hukum Rumania mendefinisikan sanksi

---

<sup>15</sup> Saraswati, A.A. Ratih, “Perjanjian *Nominee* Berdasarkan Hukum Positif Indonesia”, *Kertha Semaya* 4, no. 2 (2016): 13.

<sup>16</sup> Raharja, Ivan Fauzani. “Penegakan hukum sanksi administrasi terhadap pelanggaran perizinan.”, *INOVATIF/ Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 2 (2014): 117.



sebagai “konsekuensi dari tidak mematuhi aturan perilaku yang ditentukan atau disetujui oleh negara.”<sup>17</sup> Pelaksanaan dari sanksi yang diterapkan oleh badan pemerintah berlaku sebagai sebuah keputusan yang sifatnya memberi beban artinya ada sesuatu yang menjadi tanggungjawab yang harus ditanggung ketika seseorang melanggar suatu aturan. Dikaji dalam Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (seterusnya disingkat AUPB) terdapat asas kecermatan yakni artinya wajib ditentukan dalam batas-batas tertentu dimana dapat dikatakan seseorang tersebut lalai, masyarakat yang dikenai sanksi harus juga diberikan kesempatan untuk mengajukan permohonan banding kepada hakim secara administratif.<sup>18</sup>

Sanksi dalam praktik *nominee agreement* terdapat dalam UUPA yakni, pasal 26 ayat (2) yang menyatakan “Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.” Ditegaskan pula dalam Pasal 27 huruf a angka 4 bahwa “Hak milik hapus bila: karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2). Kemudian sanksi terhadap pihak yang terlibat jika meninjau Pasal 52 ayat (2) UUPA pada intinya menyatakan pelanggar hanya terkena sanksi kurungan maksimal 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya 10.000.

Sanksi terkait *nominee agreement* dalam UUPA dikaitkan dengan indikator AUPB mencerminkan tidak memberikan kejelasan dan kepastian hukum sebagai salah satu asas dari negara yang menganut paham *rechtsstaat* dengan mengutamakan landasan peraturan, kepatutan, kewajaran dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan uraian diatas bahwa warga yang dikenai sanksi senantiasa juga harus diberi kemungkinan untuk mengajukan banding pada hakim (administratif). Sementara dalam ketentuan sanksi ini tidak ada celah untuk melakukan banding / pembelaan terlepas dari fakta bahwa legalitas *nominee agreement* tidak diakui menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Penegakan hukum (*law enforcement*) dari sanksi ini juga tidak diatur dengan jelas bagaimana mekanisme kalimat “...dan tanahnya jatuh kepada Negara”, bahkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Pelaksanaan Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai perbuatan mengenai tindakan diatas atau

---

<sup>17</sup> Susanto, Sri Nur Hari. "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi." *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 130.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 130.

yang lazimnya disebut *nominee agreement*. Sanksi dalam UUPA belum mampu untuk menekan praktik ini.

Maka berdasarkan hal tersebut Indonesia harus memiliki pengaturan sanksi yang jelas untuk menghentikan praktek *Nominee Agreement* ini terus berlangsung karena faktanya dapat merugikan negara dari sektor pajak. Sanksi administratif akan menjadi pilihan yang tepat, karena sanksi administratif ialah sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelanggaran administrasi dalam ketentuan undang-undang yang lazimnya berkaitan dengan perizinan. Jika mengacu pada peraturan perundang-undangan lainnya efektifitas sanksi administratif dapat kita jadikan acuan :

- a. denda (contohnya diatur dalam PP No. 28 Tahun 2008),
- b. pembekuan hingga pencabutan sertifikat dan/atau izin (contohnya diatur dalam Permenhub No. KM 26 Tahun 2009),
- c. penghentian sementara pelayanan administrasi hingga pengurangan jatah produksi (contohnya diatur dalam Permenhut No. P.39/MENHUT-II/2008 Tahun 2008),
- d. tindakan administratif (contohnya diatur dalam Keputusan KPPU No. 252/KPPU/KEP/VII/2008 Tahun 2008).<sup>19</sup>

Praktik *nominee agreement* di bidang tanah belum mengantongi pengaturan sanksi yang tegas sebagai tindakan *preventif* dalam UU Pertanahan. Hal ini akibat dari pengaturan *nominee agreement* dasar hukum pelarangan telah ada akan tetapi sanksinya masih kabur. Dalam tulisan ini dengan dasar uraian diatas maka perlu adanya pembaharuan sanksi dalam bentuk sanksi administratif untuk dikenakan kepada para pihak yang melakukan *nominee agreement* karena permasalahan dalam bidang tanah merupakan hal yang berkaitan dengan administrasi perizinan. Sebuah pilihan yang tepat bila sanksi administratif yaitu denda dengan nominal yang tinggi, dan pembekuan hingga pencabutan sertifikat atau izin tanah terhadap pihak-pihak yang berkaitan dan melakukan *nominee agreement*. Perlunya efek jera ini karena praktik ini telah merugikan negara dari sektor pajak hingga triliunan. Tulisan ini merupakan langkah penulis dalam membentuk *Ius Constituendum* bagi Bangsa Indonesia, tidak bisa lagi pemerintah tutup mata akan kekaburan norma ini, praktik ini akan terus berlangsung ketika tidak ada pengaturan yang tegas dan lugas untuk menghentikannya.

#### 4. Kesimpulan

*Nominee agreement* tidak memiliki legalitas menurut hukum positif di Indonesia. Hal ini didasarkan atas ketentuan Pasal 1335 KUHPerdara, Pasal 1320 KUHPerdara, Pasal 26 ayat (2) UUPA, dan Undang - Undang Nomor 25

---

<sup>19</sup> Rachmadsyah, Shanti., 2010, "Sanksi Hukum (Pidana, Perdata, dan Administratif)", URL:

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif/>, diakses pada 10 Januari 2021.

Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Apabila ditemui adanya praktek *nominee agreement* di lapangan, berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA, maka terhadap perjanjian a quo dinyatakan batal demi hukum dan yang menjadi obyek perjanjiannya selanjutnya jatuh ke tangan negara. Adapun para pihak yang terlibat dalam *nominee agreement* dikenakan sanksi kurungan maksimal 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp.10.000.

Berdasarkan hasil temuan secara kepustakaan, maka Pemerintah Indonesia sudah seharusnya menerbitkan peraturan yang berkaitan dengan hukum agraria dalam mengatur praktek *nominee agreement* di bidang tanah. Jika ditelusuri dan mengaitkan dengan pendapat para praktisi dan ahli hukum praktik ini telah merugikan negara triliunan rupiah dari sektor pajak yang mana bukan merupakan permasalahan yang dapat diabaikan, maka harus terdapat pengaturan yang jelas dalam hal ini penulis menyarankan untuk dilakukannya pembaharuan hukum terkait sanksi dalam UUPA untuk mencegah kekaburan norma, menjadi lebih tegas seperti adanya sanksi administratif yakni berupa denda dan pembekuan hingga pencabutan (keputusan yang menguntungkan) sertifikat dan/atau izin.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2016).
- Sumardjono, Maria S. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*, (Jakarta, Kompas, 2006).
- Waskito dan Hadi Arnowo. *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, (Jakarta: Kencana, 2017).

### Jurnal

- Azhari, M.Edwin, "Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Lombok", *Jurnal Akta*, no. 1 (2018).
- Haerani, Ruslan, "Tinjauan Yuridis Perjanjian Perdamaian Dalam Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Melalui Proses Nigosiasi.", *UnizarLawReview* 3, no. 1 (2020).
- Hamzani, Achmad Irwan. "Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya." *Yustisia Jurnal Hukum* 3, no. 3 (2014).
- Jastrawan, I Dewa Agung Dharma, "Legalitas Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Oleh WNA Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia" *Kertha Semaya* 7, no. 12 (2019).

- Putrayasa, Maharani, "Keberadaan Nominee Agreement Kepemilikan Saham Oleh Orang Asing Dalam Perseroan Terbatas.", *Kertha Semaya* 7, no. 2 (2019).
- Raharja, Ivan Fauzani. "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan.", *INOVATIF/ Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 2 (2014).
- Sancaya, I Wayan Werasmana, "Kekuatan Mengikat Perjanjian Nominee Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah", *Jurnal Magister Hukum* 2, no. 3 (2013).
- Saraswati, A.A. Ratih, "Perjanjian Nominee Berdasarkan Hukum Positif Indonesia", *Kertha Semaya* 4, no. 2 (2016).
- Saraswati, A.A. Ratih, "Perjanjian Nominee Berdasarkan Hukum Positif Indonesia", *Kertha Semaya* 4, no. 2 (2016).
- Susanto, Sri Nur Hari, "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi" *Administrative Law & Governance Journal* 2, no. 1 (2019).
- Virgananta, Gede Herda, "Akibat Hukum Terhadap Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Orang Asing Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee)" *Kertha Negara* 05, no. 01 (2017).

### **Karya Ilmiah yang Tidak Diterbitkan**

- Cahyani, Indah Esti, "Tinjauan Yuridis Perjanjian Nominee Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Undang-Undang Pokok Agraria.". *PhD diss.*, Fakultas Hukum Unissula, Semarang, (2018).
- Saputri, Andina Damayanti. "Perjanjian nominee Dalam Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT. DPS)." *PhD diss.*, Sebelas Maret University, Surakarta, (2015)

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
Kitab-Undang-Undang Hukum Perdata, *Burgerlijk Wetboek voor Indonesie Staatsblad* Tahun 1847 Nomor 23.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Lembaran Negara* Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2014 tentang Penanaman Modal, *Lembaran Negara Republik Indonesia* Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724.

## Internet

Niqmah, Lailatun, 2018, "Hotman Paris Emosi Hingga Gebrak Meja Bule Penguasa Tanah di Bali Kirim Mata-mata di Kopi Joni". URL: <https://wow.tribunnews.com/2018/02/23/hotman-paris-emosi-hingga-gebrak-meja-bule-penguasa-tanah-di-bali-kirim-mata-mata-di-kopi-johny?>, diakses pada 1 Januari 2021.

Rachmadsyah, Shanti 2010, "Sanksi Hukum (Pidana, Perdata, dan Administratif)", URL: <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4be012381c490/sanksi-hukum-pidana-perdata-dan-administratif-/>, diakses pada 10 Januari 2021.