JURNAL RIKSA CENDEKIA NUSANTARA
Jurnal Ilmiah Multidisiplin

Jurnal Riksa Cendikia Nusantara
Volume 2, No.10, 2026
E-ISSN: 3110-8377

Degradasi Hak Penguasaan Kebendaan dari Bezitter Menjadi Detentor Akibat Penyelundupan Hukum Perjanjian Nominee Hak Milik Atas Tanah

Muhamad Abdul Aziz Hasibuan[1], Muhammad Alif Raihan Zein[2], Muhammad Aqil Athallah[3]

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Indonesia
E-mail: 2310611126@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2310611143@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2310611133@mahasiswa.upnvj.ac.id

Abstrak

Penelitian ini mengkaji degradasi yuridis penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) dari kedudukan bezitter (pemegang yang sah) menjadi sekadar detentor (pemegang belaka) sebagai akibat penyelundupan hukum (fraus legis) melalui perjanjian nominee atas tanah berstatus Hak Milik. Berdasarkan asas nasionalitas dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik, sehingga setiap konstruksi yang memberikan penguasaan dan manfaat nyata kepada WNA sementara WNI hanya meminjamkan nama dalam sertifikat, dinyatakan batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat causa yang halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 ayat (4) jo. Pasal 1337 KUHPerdata. Dengan menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus, penelitian ini menemukan bahwa penguasaan fisik WNA tidak pernah dapat melahirkan bezit karena unsur animus domini cacat hukum secara mutlak, sehingga WNA kehilangan perlindungan bezitsactie dan tidak dapat mempertahankan diri dari gugatan revindicatie yang diajukan oleh nominee terdaftar berdasarkan Pasal 574 KUHPerdata. Dalam penerapan Pasal 26 ayat (2) UUPA secara ketat, pengadilan bahkan dapat menyatakan tanah tersebut jatuh menjadi dikuasai langsung oleh Negara tanpa pemulihan bagi kedua belah pihak. Penelitian ini merekomendasikan agar WNA menempuh alternatif yang sah seperti Hak Pakai, serta penguatan pengawasan preventif oleh notaris dan instansi pertanahan terhadap praktik nominee.

Kata Kunci: perjanjian nominee, bezit, detentor, revindicatie, penguasaan tanah, kepemilikan asing.

Abstract

This study examines the juridical degradation of a foreign national's (WNA) control over land from the position of a lawful possessor (bezitter) to that of a mere holder (detentor) as a consequence of legal circumvention (fraus legis) carried out through nominee agreements over land held under Hak Milik (freehold title). Under the nationality principle in Article 21 paragraph (1) of the Basic Agrarian Law, only Indonesian citizens may hold Hak Milik, so any arrangement that vests de facto control and enjoyment in a foreign national while an Indonesian citizen merely lends her or his name on the certificate is void ab initio for lacking a lawful cause under Article 1320 paragraph (4) juncto Article 1337 of the Civil Code. Using a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, this article finds that the foreign national's physical control can never mature into bezit because the element of animus domini is legally defective, leaving the foreign national without recourse to possessory protection (bezitsactie) and unable to resist a revindicatie claim brought by the registered nominee under Article 574 of the Civil Code. In the strictest application of Article 26 paragraph (2) of the Basic Agrarian Law, courts may further declare that the land falls under the direct control of the State, with no restitution available to either party. The study recommends that foreign nationals use lawful alternatives such as Hak Pakai and that notaries and land authorities strengthen preventive supervision against nominee practices.

Keywords: *nominee agreement, bezit, detentor, revindicatie, land tenure, foreign ownership.*

Article Info
Received date: 08 October 2026 Revised date: 20 October 2026 Accepted date: 28 October 2026

This is an open access article under the CC BY-SA license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Jurnal Riksa Cendikia Nusantara

PENDAHULUAN

Penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia menunjukkan kecenderungan yang meningkat seiring tingginya arus kedatangan orang asing, baik untuk kepentingan pekerjaan, investasi, maupun pariwisata. Direktorat Jenderal Imigrasi mencatat bahwa pada periode Januari hingga Juni 2024 terdapat 5.086.765 kedatangan WNA ke Indonesia, atau meningkat 7,28% dibandingkan periode yang sama pada tahun 2023.[1] Peningkatan mobilitas tersebut, terutama di wilayah destinasi wisata seperti Bali, Yogyakarta, dan Bandung, mendorong sebagian WNA tidak hanya berkunjung, tetapi juga menetap dan menguasai aset properti dalam jangka panjang. Kecenderungan ini menumbuhkan keinginan untuk memperoleh hak atas tanah dengan kedudukan yang paling kuat, yakni Hak Milik, yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh.[2]

Keinginan tersebut berhadapan dengan asas nasionalitas yang dianut secara tegas dalam hukum pertanahan nasional. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menentukan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik.[3] Larangan ini tidak dapat dipahami sebagai pembatasan administratif belaka, melainkan sebagai penjabaran kedaulatan negara atas sumber daya agraria sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[4] Penegasan sanksinya termuat dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA, yang menyatakan batal demi hukum setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik kepada orang asing, dengan akibat tanahnya jatuh kepada negara.[5] Untuk mengakomodasi kebutuhan orang asing, sistem hukum yang berlaku menyediakan jalur yang sah, yaitu Hak Pakai, sehingga kebutuhan WNA atas tanah sesungguhnya tidak dibiarkan tanpa saluran hukum.[6]

Ketegangan antara keinginan memiliki dan larangan normatif tersebut melahirkan praktik penyelundupan hukum (*fraus legis*) melalui perjanjian pinjam nama atau *nominee agreement*. Dalam konstruksi ini, WNI bertindak sebagai pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat Hak Milik, sedangkan pembiayaan, penguasaan, dan pemanfaatan riil atas tanah berada pada WNA. Agar kedudukan WNA tetap terlindungi secara faktual, transaksi lazimnya disertai perjanjian tambahan, seperti pemberian kuasa mutlak, perjanjian sewa-menyewa jangka panjang, dan surat pernyataan bahwa tanah tersebut bukan milik WNI. Rangkaian perjanjian itu pada hakikatnya dirancang untuk menciptakan keadaan seolah-olah WNA berkedudukan sebagai pemilik, sementara ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA dilewati melalui bentuk hukum yang tampak sah.

Praktik tersebut menimbulkan persoalan mendasar dalam ranah hukum kebendaan, khususnya mengenai kualifikasi penguasaan WNA atas tanah. Hukum perdata yang bersumber dari *Burgerlijk Wetboek* membedakan secara tegas antara *bezit*, yaitu penguasaan atas benda yang disertai kehendak untuk memilikinya bagi diri sendiri (*animus domini*), dengan *detentie*, yaitu penguasaan fisik semata yang bertumpu pada hubungan hukum dengan pihak lain sebagai pemilik atau *bezitter* yang sebenarnya.[7] Perbedaan ini menentukan ada tidaknya perlindungan hukum, sebab *bezitter* memperoleh perlindungan possessoir serta kemungkinan memperoleh hak milik melalui daluwarsa (*acquisitieve verjaring*), sedangkan *detentor* tidak.[8] Persoalannya, apakah penguasaan fisik yang sangat nyata oleh WNA dalam skema nominee dapat dikualifikasikan sebagai *bezit* yang dilindungi hukum, ataukah sesungguhnya hanya berkedudukan sebagai *detentie* yang rapuh dan tidak memiliki daya tahan yuridis, terutama ketika WNI selaku nominee terdaftar mengajukan gugatan pengembalian tanah (*revindicatie*) berdasarkan Pasal 574 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).[9]

---

[1]Direktorat Jenderal Imigrasi, data kedatangan warga negara asing periode Januari–Juni 2024 (4.741.343 kedatangan pada periode yang sama tahun 2023). [Lengkapi: judul publikasi atau rilis, tautan, dan tanggal akses.]

[2]Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043 (selanjutnya disebut UUPA), Pasal 20 ayat (1).

[3]UUPA, Pasal 21 ayat (1).

[4]Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3). Lihat juga Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan), [lengkapi: edisi, tahun, dan halaman].

[5]UUPA, Pasal 26 ayat (2).

[6]UUPA, Pasal 42; Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. [Lengkapi: pasal-pasal PP yang mengatur Hak Pakai bagi orang asing.]

[7]Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Pasal 529; R. Subekti dan R. Tjitrosudibio (penerj.), *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* (Jakarta: Pradnya Paramita). Lihat juga R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata* (Jakarta: Intermasa), [lengkapi: edisi, tahun, dan halaman].

[8]Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 529 dan seterusnya mengenai kedudukan berkuasa (*bezit*), serta Pasal 1963 mengenai perolehan hak milik melalui daluwarsa.

[9]Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 574.

Persoalan ini bernilai penting karena sengketa antara nominee dan pemberi dana lazimnya mencuat ketika hubungan para pihak memburuk, dan pada titik itu WNI dapat berlindung pada sertifikat Hak Milik atas namanya. Pada saat yang sama, kebatalan perjanjian nominee karena bertentangan dengan Pasal 1320 angka 4 juncto Pasal 1337 KUHPerdata menimbulkan pertanyaan lanjutan mengenai apa yang tersisa bagi WNA, baik dari segi alas hak maupun dari segi perlindungan atas penguasaan fisiknya.[10] Kajian ini diposisikan untuk menjawab pertanyaan tersebut dari sudut hukum kebendaan, yakni dengan menelaah kualifikasi penguasaan WNA melalui doktrin *bezit* dan *detentie*, bukan semata-mata dari sudut keabsahan perjanjiannya.

METODE

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu metode penelitian hukum yang menempatkan hukum sebagai sistem norma yang koheren dan mengkaji hukum secara internal melalui asas-asas, doktrin, serta bahan hukum yang berlaku, tanpa bertumpu pada data empiris di lapangan[11]. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga bentuk. Pertama, pendekatan perundang-undangan (statute approach), yang digunakan untuk menelaah ketentuan-ketentuan normatif dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Undang-Undang Pokok Agraria yang relevan dengan konsep bezit, detentie, keabsahan perjanjian, dan larangan kepemilikan tanah oleh WNA. Kedua, pendekatan konseptual (conceptual approach), yang digunakan untuk membedah doktrin hukum kebendaan mengenai perbedaan mendasar antara bezitter dan detentor beserta konsekuensi perlindungan hukumnya. Ketiga, pendekatan kasus (case approach), yang digunakan untuk menganalisis putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sebagai bahan hukum guna melihat konsistensi penerapan asas hukum yang dikaji dalam praktik peradilan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder, berupa buku, jurnal ilmiah, dan pendapat para ahli hukum agraria dan hukum perdata. Seluruh bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research), kemudian dianalisis secara kualitatif dengan teknik analisis preskriptif, yaitu suatu teknik yang tidak semata-mata menggambarkan keadaan hukum yang berlaku, melainkan juga menilai kesesuaian antara norma hukum dengan praktik nominee agreement, guna menghasilkan kesimpulan yang bersifat argumentatif dan memberikan preskripsi atau rekomendasi hukum yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguasaan fisik tanah oleh pihak asing dalam perjanjian nominee terkualifikasi sebagai detentor (pemegang belaka) dan bukan sebagai bezitter yang sah

Di dalam sistematika hukum perdata Indonesia yang bersumber dari Burgerlijk Wetboek (KUHPerdata), konsep penguasaan atas suatu benda dibedakan secara tegas menjadi dua kualifikasi, yaitu *bezit* dan *detentie*. *Bezit* adalah suatu keadaan lahir di mana seseorang menguasai suatu benda seolah-olah benda itu adalah miliknya sendiri, yang oleh hukum dilindungi tanpa mempersoalkan hak milik atas benda tersebut sebenarnya ada pada siapa. Lahirnya keadaan *bezit* secara kumulatif mensyaratkan adanya dua unsur utama, yaitu kekuasaan fisik atas benda (*corpus*) dan adanya kehendak atau kemauan untuk memiliki benda tersebut bagi dirinya sendiri (*animus*). Sebaliknya, *detentie* adalah penguasaan fisik atas suatu benda yang didasarkan pada suatu hubungan hukum tertentu dengan pihak lain, yang merupakan pemilik atau *bezitter* sebenarnya dari benda tersebut..[12] Pada diri seorang *detentor*, unsur kemauan untuk memiliki benda secara mandiri dianggap tidak ada

Dalam praktik perjanjian nominee kepemilikan tanah, terjadi pemisahan yang tajam antara keadaan formal (*de jure*) dan penguasaan nyata (*de facto*) atas tanah Hak Milik. Warga Negara Asing (WNA) bertindak sebagai penerima manfaat (*beneficiary*) yang secara nyata menguasai, mengelola, memanfaatkan, dan mendanai pembelian tanah. Di sisi lain, Warga Negara Indonesia (WNI) bertindak sebagai nominee yang meminjamkan identitas hukumnya agar namanya tercantum di dalam sertifikat Hak Milik. Guna menjamin "keamanan" aset dan penguasaan fisik WNA, transaksi ini umumnya dibungkus oleh paket perjanjian tambahan (proforma), seperti pemberian kuasa mutlak untuk menjual atau menguasai tanah, perjanjian sewa-menyewa jangka panjang fiktif, serta surat pernyataan

[10]Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1320 angka 4 dan Pasal 1337.

[11]Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 35–41.

[12] Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata* (Jakarta: Intermasa, 2003), Cet. 31, hlm. 41-43

pengakuan bahwa tanah tersebut bukan milik WNI.[13] Rangkaian kesepakatan ini dirancang untuk memberikan kewenangan penuh kepada WNA agar dapat bertindak layaknya pemilik sejati.

Meskipun WNA memiliki kekuasaan fisik yang sangat nyata atas tanah tersebut, penguasaan fisik tersebut tidak dapat dikualifikasikan sebagai *bezit* yang sah menurut hukum pertanahan Indonesia. Berdasarkan prinsip nasionalitas yang diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), hak milik atas tanah secara eksklusif hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. WNA secara mutlak dilarang untuk memiliki tanah dengan status Hak Milik di wilayah Indonesia. Oleh karena itu, pembuatan perjanjian nominee (yang bertujuan akhir memberikan wewenang penguasaan dan pemilikan tanah secara terselubung kepada pihak asing) merupakan bentuk nyata dari penyelundupan hukum (*fraus legis* atau *fraude a la loi*) untuk menyiasati larangan dalam UUPA.[14]

Penyelundupan hukum ini berimplikasi langsung terhadap keabsahan perikatan di bawah KUHPerdata. Pasal 1320 ayat (4) jo. Pasal 1337 KUHPerdata menetapkan bahwa suatu perjanjian dinyatakan sah apabila didasarkan pada sebab (*causa*) yang halal, yaitu tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, maupun ketertiban umum.Karena isi dan tujuan dari perjanjian nominee bertentangan dengan norma-norma dwi-hukum agrarian (UUPA), maka perjanjian tersebut memiliki *causa* yang tidak halal (palsu/terlarang) sehingga dinyatakan batal demi hukum (*void ab initio*)[15]. Akibat dari kebatalan mutlak ini, perjanjian nominee dianggap tidak pernah lahir, tidak memiliki kekuatan mengikat, dan tidak dapat melahirkan hubungan perikatan apa pun sejak awal. Konsekuensi lanjutannya, berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA, hak milik atas tanah tersebut gugur secara hukum dan tanahnya jatuh dalam penguasaan langsung negara.

Berdasarkan pembahasan di atas, penguasaan fisik tanah oleh WNA dalam perjanjian nominee mengalami degradasi hak dari posisi *bezitter* yang sah menjadi sekadar *detentor*. Degradasi ini didasarkan pada serangkaian alasan yuridis, dimulai dari ketiadaan *animus* yang sah. Unsur *animus*, yaitu kehendak untuk memiliki bagi diri sendiri sebagai pemilik yang sah, tidak dapat terbentuk pada diri WNA karena hukum nasional secara absolut melarang kepemilikan tersebut. Kehendak yang didasarkan pada itikad tidak baik atau manipulasi hukum (penyelundupan hukum) terkualifikasi sebagai cacat hukum absolut sehingga tidak diakui oleh hukum pertanahan maupun hukum perdata, yang pada gilirannya mengakibatkan penguasaan fisik oleh WNA tidak akan pernah melahirkan keadaan *bezit*. Selain itu, terjadi pula ketiadaan titel yang sah, mengingat paket perjanjian nominee dinyatakan batal demi hukum. Batalnya perjanjian tersebut menyebabkan hubungan kontraktual yang mendasari penguasaan tanah dianggap tidak pernah ada secara hukum, sehingga WNA kehilangan landasan alas hak (titel) yang sah untuk membenarkan penguasaannya atas tanah Hak Milik. Konsekuensi lanjutannya adalah ketiadaan perlindungan hukum *bezit*, di mana WNA kehilangan hak-hak istimewa yang melekat pada *bezitter* yang sah, seperti hak untuk tidak diusir tanpa proses gugatan resmi, hak mempertahankan kedudukan fisik, dan hak memperoleh pemilikan lewat waktu (*acquisitieve verjaring*). Pada akhirnya, karena status penguasaan fisik WNA murni terkualifikasi sebagai *detentie* atas kesepakatan semu, WNA kehilangan seluruh hak perlindungan tersebut dan kedudukannya tereduksi menjadi pemegang fisik belaka atas tanah yang secara hukum dikuasai langsung oleh negara.

Konsekuensi yuridis perubahan status penguasaan tersebut terhadap hak untuk mempertahankan tanah dari tuntutan pengembalian (revindicatie) oleh pemilik nama terdaftar

Definisi "penguasaan" dan "menguasai" yang digunakan dalam arti fisik dan yuridis. Boedi Harsono, penguasaan secara yuridis didasari pada hak yang dilindungi hukum dan secara umum memberikan kewenangan terhadap pemegang hak untuk menguasai secara fisik atas tanah yang dihaki. Namun ada juga penguasaan secara yuridis, meskipun memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik namun pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan pihak lain.[16] Dengan demikian dapat diambil kesimpulan pemegang hak milik tanah dapat memberikan penguasaan fisik tanah tersebut ke pihak lain untuk mengelola atau menguasai tanah tersebut. Pihak lain yang dimaksud bisa berupa Warga Negara Indonesia (WNI) atau bahkan Warga Negara Asing (WNA).

[13] Yosia Hetharie, "Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Dalam Hukum Perdata Internasional," Balobe Law Journal 2, no. 1 (April 2022): 12-18, https://doi.org/10.47268/balobe.v2i1.822.
[14] Dani Lailatul Magviro, Yasid Amali, dan Lucky Dafira Nugroho, "Analisis Yuridis terhadap Kepemilikan Tanah oleh WNA Melalui Pinjam Nama: Studi Perbandingan Hukum Perdata Internasional," Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum 3, no. 3 (2025): 2128-2131, https://doi.org/10.61104/alz.v3i3.1552.
[15] I Kadek Agus Aristya Jaya dan I Gusti Ngurah Nyoman Krisnadi Yudiantara, "Keabsahan Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Tanah antara Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia," Jurnal Media Akademik (JMA) 4, no. 1 (Januari 2026): 1-18, https://doi.org/10.62281.
[16] Harsono, Boedi . Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2003.

Fenomena penguasaan oleh WNA ini di Indonesia semakin lama semakin marak, terbukti dengan arus masuk WNA ke Indonesia guna beberapa keperluan, seperti pekerjaan, pariwisata, atau lainnya, menyebabkan peningkatan mobilitas mereka di Indonesia. Terutama pada daerah pariwisata seperti Bali, Yogyakarta, Bandung, dan wilayah lain di Indonesia, para WNA yang tidak hanya berkunjung untuk berwisata, tetapi juga untuk menetap. Dirjen Imigrasi menyebutkan bahwa sepanjang periode Januari s.d. Juni 2024 Direktorat Jenderal Imigrasi mencatatkan kedatangan warga negara asing (WNA) sebanyak 5.086.765 orang. Jumlah ini meningkat sebanyak 7,28% dibandingkan periode yang sama di tahun 2023, di mana terdapat 4.741.343 orang asing masuk ke Indonesia.[17] Peningkatan jumlah ini sangat berdampak kepada keinginan WNA untuk memiliki tanah di Indonesia. Keinginan WNA untuk memiliki tanah di Indonesia didasari oleh karakteristiknya yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh dalam ranah hukum pertanahan. Namun, seperti yang tertuang dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) "*Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.*" Pasal tersebut dengan tegas melarang kepemilikan hak milik atas tanah bagi WNA di Indonesia. Hakikat hukum dari larangan ini adalah untuk melindungi kepentingan nasional dan kedaulatan negara atas sumber daya agraria.

Walaupun sudah terdapat peraturan yang mengatur hanya WNI sajalah yang boleh memiliki hak milik terhadap tanah, tetapi praktik di lapangan, khususnya di daerah-daerah pariwisata seperti Bali masih banyak dan sering ditemukan WNA yang berusaha untuk mendapatkan hak milik atas tanah dengan cara yang bertentangan dengan UUPA. Biasanya untuk mendapatkan hak milik atas tanah WNI melakukan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee), dimana nantinya tanah tersebut dapat dikuasai oleh WNA dan nama yang tercantum dalam sertifikat hak milik atau bisa dibilang pinjam nama adalah WNI. Praktik perjanjian nominee, di mana WNA memanfaatkan nama WNI untuk memiliki tanah hak milik, merupakan upaya yang bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia dan cenderung melahirkan adanya permasalahan sengketa tanah.[18] Sengketa tanah ini biasanya memuat konflik antara nominee (WNI) dan pemilik dana (WNA), penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak nominee, dan ketidakjelasan status kepemilikan. Karena dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tegas melarang WNA untuk memiliki tanah dengan status hak milik, WNI yang dipinjam namanya mengajukan penuntutan pengembalian penguasaan tanah atas dasar sertifikat hak milik yang beratas namakan WNI.[19] Pada keadaan ini biasanya WNI menginisiasi pembatalan sepihak dan mengajukan gugatan perdata ke meja hijau.

Pengajuan gugatan perdata ke meja hijau oleh WNI sangatlah merugikan WNA yang statusnya sebagai detentor, perlawanan yang dilakukan oleh WNA dengan mendasarkan dalil-dalil terhadap hak kebendaan atau klaim kepemilikan terhadap tanah tidak dapat memberikan pembelaan yang kuat dan mendasar. WNA tidak berhak menangkis serangan dengan menuntut pengakuan kepemilikan materiil serta perjanjian nominee yang dia buat. Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata menyebutkan bahwa, "*Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya*". Namun suatu perjanjian pada hakikatnya harus bersumber dan memenuhi suatu syarat sahnya perjanjian seperti termuat dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Khususnya ayat (4) mengenai "*kausa yang halal*" sebagai satu syarat sahnya perjanjian, perlu dilihat bersamaan dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA.[20] Pasal tersebut menjelaskan bahwa segala bentuk jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian wasiat, atau tindakan lain yang bertujuan untuk memindahkan hak milik atas tanah kepada pihak asing atau badan hukum adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

Gugatan Penuntutan pengembalian benda adalah bentuk perlindungan hak milik dalam Pasal 574 KUHPerdata, dimana tiap-tiap pemilik suatu kebendaan, berhak menuntut kepada siapapun yang menguasainya, untuk pengembalian kebendaan dalam keadaan sebagaimana adanya.[21] Karakter hak ini dikenal dengan asas droit de suite, yakni hak kebendaan akan terus mengikuti bendanya di tangan siapapun benda tersebut berada. Dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Agung seperti dalam Putusan MA No. 2959 K/Pdt/2022 dan Putusan MA No. 4223 K/Pdt/2022. Putusan ini diawali oleh sang WNI

[17] DIRJEN IMIGRASI. (n.d.). DIRJEN IMIGRASI: KEDATANGAN ORANG ASING MENINGKAT 7.2% PERIODE JANUARI S.D. JUNI 2024. Direktorat Jenderal Imigrasi. https://tasikmalaya.imigrasi.go.id/dirjen-imigrasi-kedatangan-orang-asing-meningkat-7-2-periode-januari-s-d-juni-2024/

[18] Amalia, I. Q. A. (2018). Akibat Hukum Pembatalan Perjanjian dalam Putusan Nomor 1572 K/Pdt/2015 Berdasarkan Pasal 1320 dan 1338 Kuh Perdata. Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune, 61-72. https://doi.org/10.30996/jhbbc.v0i0.1757

[19] Maslikan, M., & Sukarmi, S. (2018). Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Otentik Berkaitan Dengan Kontrak Kerjasama. Jurnal Akta, 5(1), 324697. doi:10.30659/akta.5.1.11 - 16.

[20] Sudhuri, F. A. (2024). Praktik Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam Sistem Hukum di Indonesia. Jurnal Hukum Lex Generalis, 5(9). https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i9.826

[21] Damanik, G. Y., Hadiati, M., & Jovian, E. (2023). Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Tanah Dari Aparat Yang Tidak Bertanggung Jawab. Jurnal Kewarganegaraan, 7(1), 909-917. https://doi.org/10.31316/jk.v7i1.4917

(*nominee*) mendaftarkan gugatan perdata perbuatan melawan hukum (PMH) atau gugatan penyerahan kembali fisik tanah dengan melampirkan bukti autentik sertifikat Hak Milik yang atas nama WNI (nominee), pada dasarnya gugatan ini diajukan dengan dasar penyelundupan hukum dan melanggar Pasal 21 serta Pasal 26 ayat (2) UUPA dimana WNA tidak boleh memiliki Hak Milik atas tanah di Indonesia.[22] WNA yang merasa haknya dirampas mengajukan perlawanan dengan memberikan bukti perjanjian nominee, bukti aliran dana atas pembelian tanah agar membuktikan bahwa tanah tersebut betul milik sang WNA, dan berdalil menggunakan prinsip larangan memperkaya diri atas beban atau kerugian orang lain. Walaupun WNA tersebut memberikan bukti serta dalil yang diatas, SEMA No. 10 Tahun 2020 mengatakan "Pemilik sebidang tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat, meskipun tanah tersebut dibeli menggunakan uang/harta/aset milik WNA/pihak lain." maka dari itu perbuatan yang dilakukan oleh WNA telah melanggar Peraturan Perundang-Undangan yang ada di Indonesia.[23] Dari putusan diatas Majelis Hakim berpendapat bahwa WNA tidak memiliki kekuatan hukum baik dari perjanjian nominee maupun aliran dana yang digunakan untuk membeli tanah tersebut, dengan demikian Majelis hakim memenangkan dan mengabulkan permohonan yang diajukan oleh sang WNI dengan menetapkan bahwa kepemilikan tanah tersebut tetap berada ditangan WNI. Pada tahapan ini WNA terpaksa tersingkir dari properti, villa, atau ladang bisnis yang dikelola dan dibiayainya, sekaligus mendapati seluruh investasinya hancur berkeping-keping tanpa ada belas kasihan.

Penerapan Peraturan Perundang-Undangan secara tegas dalam Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengenai larangan kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) melalui skema pinjam nama (nominee), seharusnya memberikan sanksi berat yang berimbas pada kedua belah pihak. Jika hanya berpatokan dengan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) melalui penjelasan diatas maka, pihak yang mendapatkan kerugian bukan hanya pihak dari WNA melainkan pihak dari WNI juga. Secara hukum, kerugian yang dapat diterima WNA tidak hanya kehilangan hak atas properti tersebut, tetapi juga sama sekali tidak dapat menuntut pengembalian dana yang telah dibayarkannya. Di sisi lain, Warga Negara Indonesia (WNI) yang meminjamkan namanya juga tidak akan bisa menguasai tanah tersebut, sebab praktik penyelundupan hukum ini mengakibatkan sertifikat dibatalkan dan status properti dirampas kembali menjadi tanah negara[24]. Penegakan aturan secara hukum positif khususnya dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ini didukung penuh oleh para pakar agraria guna menciptakan efek jera bagi kedua belah pihak dan dapat berefek secara maksimal, penerapan peraturan ini sekaligus menjadi langkah preventif untuk mencegah manipulasi administrasi pertanahan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.

KESIMPULAN

Penguasaan fisik tanah oleh WNA dalam skema perjanjian nominee tidak pernah dapat dikualifikasikan sebagai bezit yang sah, melainkan hanya sebatas detentie, karena unsur animus domini yang menjadi syarat mutlak lahirnya bezit tidak dapat terbentuk secara hukum akibat larangan absolut dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA. Ketiadaan animus yang sah ini berimplikasi pada batalnya perjanjian nominee demi hukum karena tidak memenuhi syarat causa yang halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 ayat (4) jo. Pasal 1337 KUHPerdata, sehingga WNA kehilangan seluruh dasar titel yang dapat membenarkan penguasaannya. Konsekuensinya, ketika WNI selaku pemegang nama terdaftar mengajukan gugatan revindicatie berdasarkan Pasal 574 KUHPerdata, WNA tidak memiliki kedudukan hukum yang cukup kuat untuk mempertahankan penguasaannya, sebagaimana tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2959 K/Pdt/2022 dan Nomor 4223 K/Pdt/2022 yang secara konsisten memenangkan pihak WNI selaku pemilik nama dalam sertifikat, sejalan dengan prinsip yang ditegaskan SEMA Nomor 10 Tahun 2020.

Konsekuensi lanjutan dari kebatalan tersebut bahkan dapat lebih jauh lagi, mengingat penerapan Pasal 26 ayat (2) UUPA secara ketat memungkinkan tanah objek sengketa jatuh menjadi dikuasai langsung oleh negara, sehingga baik WNA maupun WNI yang terlibat dalam praktik penyelundupan hukum ini sama-sama tidak memperoleh pemulihan (restitution) apa pun. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa skema nominee agreement bukan hanya berisiko tinggi secara

[22] Ada, R. ., & Safik, A. . (2024). Analisis Yuridis Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Perjanjian Nominee Oleh Warga Negara Asing di Indonesia (Studi Putusan Perkara Nomor: 2959 K/Pdt/2022). UNES Law Review, 6(2), 7624-7636. https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1642

[23] Oktasari, E. M. (2026). PERTANGGUNGJAWABAN NOTARIS DALAM PEMBUATAN AKTA PERJANJIAN PINJAM NAMA (NOMINEE AGREEMENT) STUDI KASUS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR: 4223 K/PDT/2022 (Doctoral dissertation, Hukum Perdata). https://repository.unja.ac.id/id/eprint/100167

[24] Perjanjian Nominee Sebagai Penyelundupan Hukum Dalam Kepemilikan Tanah Oleh WNA: Analisis Yuridis Terhadap Putusan PN Denpasar. (2026). Private Law, 6(1), 314-322. https://doi.org/10.29303/nmtw4y41

hukum bagi pihak asing, tetapi juga tidak memberikan kepastian hukum bagi WNI yang meminjamkan namanya, sehingga praktik ini pada hakikatnya merugikan kedua belah pihak sekaligus mencederai tertib hukum pertanahan nasional.

SARAN

Berdasarkan kesimpulan diatas, disarankan agar WNA yang hendak menguasai tanah di Indonesia menempuh jalur yang sah secara hukum, misalnya melalui perolehan Hak Pakai sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan pertanahan, alih-alih menggunakan skema nominee yang jelas bertentangan dengan hukum dan berisiko menimbulkan kerugian total tanpa pemulihan. Selain itu, notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) selaku pihak yang memiliki peran strategis dalam proses peralihan hak atas tanah perlu meningkatkan kehati-hatian dan pengawasan preventif dalam mengidentifikasi indikasi praktik nominee sebelum akta dibuat.

Di samping itu, Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebaiknya memperkuat sistem verifikasi dan pengawasan administratif atas transaksi tanah yang melibatkan dana atau kepentingan pihak asing, agar praktik penyelundupan hukum semacam ini dapat dicegah sejak tahap awal, bukan hanya ditangani setelah timbul sengketa di pengadilan. Penguatan edukasi hukum kepada masyarakat, khususnya WNI yang kerap tergiur menjadi nominee tanpa memahami risiko hukum yang menyertainya, juga menjadi langkah preventif yang tidak kalah penting guna menekan angka sengketa pertanahan akibat praktik ini di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Ada, R., & Safik, A. (2024). Analisis yuridis kepemilikan hak atas tanah melalui perjanjian nominee oleh warga negara asing di Indonesia (Studi putusan perkara nomor: 2959 K/Pdt/2022). *UNES Law Review*, *6*(2), 7624-7636. https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1642

Amalia, I. Q. A. (2018). Akibat hukum pembatalan perjanjian dalam putusan nomor 1572 K/Pdt/2015 berdasarkan Pasal 1320 dan 1338 KUH Perdata. *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, *1*(1), 61-72. https://doi.org/10.30996/jhbbc.v0i0.1757

Damanik, G. Y., Hadiati, M., & Jovian, E. (2023). Perlindungan hukum bagi pemilik tanah dari aparat yang tidak bertanggung jawab. *Jurnal Kewarganegaraan*, *7*(1), 909-917. https://doi.org/10.31316/jk.v7i1.4917

Direktorat Jenderal Imigrasi. (2024). *Laporan kedatangan warga negara asing periode Januari–Juni 2024*. Kementerian Hukum dan HAM RI.

Direktorat Jenderal Imigrasi. (2024, Juli). *Dirjen Imigrasi: Kedatangan orang asing meningkat 7.2% periode Januari s.d. Juni 2024*. Kantor Imigrasi Tasikmalaya. https://tasikmalaya.imigrasi.go.id/dirjen-imigrasi-kedatangan-orang-asing-meningkat-7-2-periode-januari-s-d-juni-2024/

Harsono, B. (2003). *Menuju penyempurnaan hukum tanah nasional*. Penerbit Universitas Trisakti.

Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.

Hetharie, Y. (2022). Kepemilikan tanah oleh warga negara asing melalui perjanjian pinjam nama sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam hukum perdata internasional. *Balobe Law Journal*, *2*(1), 12-18. https://doi.org/10.47268/balobe.v2i1.822

Jaya, I. K. A. A., & Yudiantara, I. G. N. N. K. (2026). Keabsahan perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah antara warga negara asing dengan warga negara Indonesia. *Jurnal Media Akademik*, *4*(1), 1-18. https://doi.org/10.62281

Magviro, D. L., Amali, Y., & Nugroho, L. D. (2025). Analisis yuridis terhadap kepemilikan tanah oleh WNA melalui pinjam nama: Studi perbandingan hukum perdata internasional. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, *3*(3), 2128-2131. https://doi.org/10.61104/alz.v3i3.1552

Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana Prenada Media Group.

Maslikan, M., & Sukarmi, S. (2018). Kewenangan notaris dalam pembuatan akta otentik berkaitan dengan kontrak kerjasama. *Jurnal Akta*, *5*(1), 11-16. https://doi.org/10.30659/akta.5.1.11-16

Oktasari, E. M. (2026). *Pertanggungjawaban notaris dalam pembuatan akta perjanjian pinjam nama (nominee agreement) studi kasus putusan Mahkamah Agung Nomor: 4223 K/Pdt/2022* (Disertasi doktoral, Universitas Jambi). Repositori Institusi Universitas Jambi. https://repository.unja.ac.id/id/eprint/100167

Perjanjian nominee sebagai penyelundupan hukum dalam kepemilikan tanah oleh WNA: Analisis yuridis terhadap putusan PN Denpasar. (2026). *Private Law*, *6*(1), 314-322. https://doi.org/10.29303/nmtw4y41

Subekti. (2003). *Pokok-pokok hukum perdata* (Cet. ke-31). Intermasa.

Sudhuri, F. A. (2024). Praktik penguasaan tanah oleh WNA melalui perjanjian pinjam nama (nominee) dalam sistem hukum di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, *5*(9). https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i9.826