

ANALISA HUKUM SENGKETA KEPEMILIKAN TANAH WARGA NEGARA ASING DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN (PERBANDINGAN INDONESIA DAN MALAYSIA)

Rasyid Tarmizi, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional
"Veteran" Jakarta, Email : 2510622051@mahasiswa.upnvj.ac.id

Heru Sugiyono, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional
"Veteran" Jakarta, Email : herusugiyono@upnvj.ac.id

M. Helmi Fahrozi, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional
"Veteran" Jakarta, Email : mhelmifahrozi@upnvj.ac.id

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2026.v14.i11.p06>

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis sengketa kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia dalam perspektif hukum pertanahan, dengan studi kasus Putusan No. 259/Pdt.G/2020/PN.Gin dan perbandingan dengan sistem hukum pertanahan Malaysia. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan komparatif, penelitian ini mendapati bahwa Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 melarang WNA memiliki Hak Milik atas tanah berdasarkan asas nasionalitas, dan hanya mengizinkan Hak Pakai dengan syarat tertentu. Praktik sengketa timbul dari penggunaan perjanjian *nominee* (pinjam nama WNI) untuk menguasai tanah. Majelis Hakim PN Gianyar memutuskan bahwa perjanjian *nominee* merupakan bentuk penyelundupan hukum yang bertentangan dengan syarat *causa* yang halal, sehingga perjanjian tersebut dinyatakan batal demi hukum dan sertifikat atas nama WNI dinyatakan sah. Di Malaysia diatur oleh berbagai undang-undang, termasuk National Land Code (NLC) 1965 yang mengatur hak-hak tanah, pendaftaran dan hak-hak tanah. Dalam suatu kasus di Malaysia ada Putusan Mahkamah Federal Malaysia dalam kasus Tan Yin Hong vs. Tan Sian San & Ors yang diputus tahun 2010 MLJ 242 dimana secara resmi membatalkan (overruled) preseden kasus kontroversial Adorna Properties (2001), dan menegaskan kembali perlindungan hukum bagi pemilik tanah asli (pembeli orang asing yang pertama) dinyatakan menang dan negara memberikan perlindungan terhadap pemilik tanah yang sudah dibeli orang asing. Di Negara Malaysia WNA diizinkan membeli properti tanah dan bangunan (termasuk *Freehold* atau *Leasehold*) secara terbuka, berbeda di Indonesia lebih ketat untuk WNA tidakizinkan memiliki properti/tanah dengan hak milik.

Kata Kunci: sengketa properti, warga negara asing, hukum pertanahan, hak atas tanah, nominee

ABSTRACT

The research analyzes land ownership disputes involving Foreign Nationals (WNA) in Indonesia from a land law perspective, incorporating a case study of Decision No. 259/Pdt.G/2020/PN.Gin alongside a comparative analysis with the Malaysian land law system. Utilizing normative legal research methods with statutory, case-based, and comparative approaches, this study reveals that the Basic Agrarian Law (UUPA) No. 5 of 1960 strictly prohibits Foreign Nationals from holding Right of Ownership (Hak Milik) over land pursuant to the principle of nationality, allowing only the Right of Use (Hak Pakai) under specific statutory conditions. Disputes typically arise from the practice of nominee agreements (utilizing Indonesian citizens as proxies) to circumvent restrictions and gain control over land. The Panel of Judges at the Gianyar District Court ruled that the nominee agreement constituted a form of legal evasion (penyelundupan hukum) that violated the requirement of a lawful cause (causa yang halal); consequently, the agreement

was declared null and void ab initio, and the title certificate held under the name of the Indonesian citizen was declared valid. In Malaysia, land ownership is governed by various statutes, including the National Land Code (NLC) 1965, which regulates land rights, registration, and land tenure. In a landmark Malaysian case, the Federal Court of Malaysia in Tan Yin Hong v. Tan Sian San & Ors [2010] 2 MLJ 242 officially overruled the controversial precedent of Adorna Properties (2001), reaffirming legal protection for the original titleholder – ruling in favor of the foreign purchaser and demonstrating state protection for foreign property buyers. In Malaysia, Foreign Nationals are openly permitted to acquire real estate and land properties (under Freehold or Leasehold status), whereas Indonesia maintains a significantly stricter framework that prohibits Foreign Nationals from acquiring property under absolute ownership rights.

Keywords: *property dispute, foreign national, land law, nominee*

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah dan properti memiliki arti penting bagi kehidupan masyarakat Indonesia karena selain mempunyai nilai ekonomis, juga memiliki fungsi sosial dan menjadi salah satu instrumen kesejahteraan masyarakat. Dalam sistem hukum Indonesia, pengaturan mengenai hak atas tanah diatur secara khusus dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menegaskan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan implementasi dari asas nasionalitas yang bertujuan untuk melindungi kedaulatan negara atas tanah serta mencegah penguasaan tanah oleh pihak asing.

Di Indonesia, hukum kepemilikan tanah diatur oleh berbagai peraturan yang bersifat kompleks, dengan pengaruh kuat dari sejarah kolonial, kebijakan agraria, dan teori hukum yang berkembang. Penerapan hukum agraria di Indonesia tidak hanya berbicara mengenai hak kepemilikan tanah tetapi juga terkait dengan hak atas penggunaan tanah dan peruntukannya. Hukum agraria di Indonesia dikenal dengan sistem hukum adat yang berlaku di berbagai daerah selain ketentuan umum yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960.¹ UUPA mengatur berbagai jenis hak atas tanah yang ada di Indonesia, seperti hak milik, hak sewa, hak pakai, dan hak guna usaha. Pengaturan ini bertujuan untuk mendistribusikan kekayaan alam, menjamin kepastian hukum atas tanah, dan melindungi hak-hak masyarakat yang terdampak oleh kebijakan penggunaan tanah.

Sementara itu, bila kita bandingkan dengan Malaysia yang memiliki sistem hukum kepemilikan tanah yang dipengaruhi oleh hukum Inggris karena periode kolonialnya. Dalam konteks ini, hukum tanah di Malaysia diatur oleh berbagai undang-undang, termasuk National Land Code (NLC) 1965 yang mengatur hak-hak tanah, pendaftaran tanah, dan hak-hak terkait tanah.² Di Malaysia, tanah terbagi dalam beberapa kategori hak, seperti freehold (hak milik bebas) dan leasehold (hak sewa). Sistem pendaftaran tanah di Malaysia lebih terpusat, dan pengaturan mengenai tanah juga dilaksanakan melalui lembaga negara.³ Berbeda dengan Indonesia yang lebih mengedepankan hak-hak adat dalam pengelolaan tanah, Malaysia cenderung lebih

¹ Supriadi. *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 43.

² Supriadi. *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 45.

³ Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm. 13.

mengutamakan pengaturan dan administrasi tanah secara nasional melalui sistem yang lebih modern dan terstruktur.

Perbandingan antara sistem hukum kepemilikan tanah di Indonesia dan Malaysia menunjukkan perbedaan yang signifikan dalam penerapan prinsip-prinsip hukum tanah yang berlaku. Di Indonesia, meskipun ada sistem hukum tanah modern yang tercantum dalam UUPA, realitas di lapangan seringkali lebih kompleks dengan banyaknya sengketa tanah, tumpang tindih hak, dan pengaruh kuat hukum adat.⁴

Hal ini menciptakan tantangan dalam hal kepastian hukum bagi pemilik tanah, apalagi dengan adanya kebijakan reformasi agraria yang terkadang bertentangan dengan kepentingan pemilik tanah atau pengusaha. Sementara itu, di Malaysia, dengan sistem pendaftaran yang lebih terpusat dan prosedur administratif yang lebih jelas, negara dapat lebih mudah mengelola pertanahan, tetapi dalam beberapa aspek, ada keterbatasan dalam memberikan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat atau kelompok marginal.⁵

Sistem hukum kepemilikan tanah di kedua negara juga memengaruhi kebijakan agraria dan pembangunan. Di Indonesia, kebijakan agraria sering kali bertujuan untuk mendistribusikan tanah secara adil, namun tantangan dalam penerapan dan pengawasan di lapangan menyebabkan sering terjadinya konflik antara pemilik tanah dan pihak ketiga yang berkepentingan, seperti pengembang properti dan pemerintah. Sementara itu, di Malaysia, meskipun kebijakan pertanahan lebih terorganisir, perbedaan antara hak freehold dan leasehold menimbulkan dampak ekonomi yang berbeda bagi pemilik tanah dan juga investor asing yang ingin berinvestasi di sektor properti.⁶ Hal ini menunjukkan adanya perbedaan dalam cara kedua negara ini mengelola kepemilikan tanah yang berhubungan erat dengan investasi dan pembangunan infrastruktur.⁷

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis kasus-kasus sengketa kepemilikan properti warga negara asing di Indonesia dalam perspektif hukum pertanahan diperbandingan antara sistem hukum kepemilikan tanah di Indonesia dan Malaysia, dengan fokus pada berbagai aspek regulasi tanah yang berlaku di kedua negara. Dalam penelitian ini, akan dibahas mengenai dasar hukum yang mengatur kepemilikan tanah, prosedur administrasi tanah, dan bagaimana kebijakan tanah mempengaruhi sektor ekonomi, sosial, dan pembangunan di masing-masing negara. Selain itu, penelitian ini juga akan membahas berbagai tantangan dan perbedaan yang dihadapi kedua negara dalam hal pengaturan tanah, serta bagaimana solusi yang diambil oleh masing-masing negara dalam menghadapi masalah terkait kepemilikan dan penggunaan tanah.

⁴ Abdullah, R, *Politics of land and race in Malaysia, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. (n.d.). Peta konflik lahan adat 2018–2022*, Malaysia: Universiti Sains Malaysia Press, 2022.

⁵ Harahap, Nur Aini, Hasim Purba, dan Tony, *Penyelundupan Hukum dalam Transaksi Tanah oleh WNA: Studi Putusan PN Gianyar No. 259/2020*, Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences, 2025, hlm. 10.

⁶ Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm. 14.

⁷ Hardiyanto, *Aspek hukum investasi properti di Indonesia*, Jurnal Hukum IUS, 2024, Vol. 10, No. 2., hlm. 57.

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai sistem hukum kepemilikan tanah yang berlaku di Indonesia dan Malaysia, serta bagaimana penyelesaian kasus sengketa kepemilikan properti warga negara asing di Indonesia dalam perspektif hukum pertanahan serta penerapan hukum tersebut dapat mempengaruhi pembangunan ekonomi dan sosial. Dengan adanya pemahaman yang lebih dalam, diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kebijakan hukum agraria di Indonesia, khususnya dalam hal penyelesaian sengketa tanah, dan memberikan masukan bagi Malaysia dalam hal pengelolaan tanah yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Penelitian ini juga bertujuan untuk membandingkan kelebihan dan kekurangan dari kedua sistem hukum tersebut, serta memberikan rekomendasi terkait praktik terbaik yang dapat diadopsi oleh masing-masing negara dalam menghadapi isu kasus-kasus pertanahan yang semakin kompleks.

Perkembangan globalisasi dan meningkatnya investasi asing di Indonesia, khususnya di sektor pariwisata dan properti, telah mendorong banyak warga negara asing (WNA) untuk memiliki atau menguasai properti di Indonesia, terutama di daerah-daerah strategis seperti Bali.⁸ Namun, keterbatasan hukum yang melarang WNA memiliki hak milik atas tanah sering kali disiasati melalui berbagai bentuk praktik hukum, salah satunya adalah penggunaan perjanjian nominee atau pinjam nama dengan memanfaatkan nama warga negara Indonesia (WNI). Praktik tersebut dilakukan agar WNA dapat secara tidak langsung menguasai tanah dengan status hak milik yang secara yuridis bertentangan dengan ketentuan hukum pertanahan nasional.

Fenomena penggunaan nominee agreement dalam kepemilikan tanah oleh WNA menimbulkan berbagai persoalan hukum, baik terkait keabsahan perjanjian, perlindungan hukum bagi para pihak, maupun kepastian hukum atas status kepemilikan tanah tersebut. Dalam praktiknya, tidak sedikit sengketa yang muncul akibat adanya hubungan hukum yang tidak jelas antara pihak WNA dan WNI yang namanya dipinjam untuk kepemilikan tanah. Sengketa tersebut kemudian berujung pada proses litigasi di pengadilan guna memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hak para pihak.⁹

Salah satu perkara yang menarik untuk dikaji adalah Putusan Nomor 259/Pdt.G/2020/PN.Gin yang diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Negeri Gianyar. Dalam putusan tersebut, majelis hakim menilai bahwa praktik nominee merupakan bentuk penyelundupan hukum karena bertujuan untuk menghindari ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Dalam putusan tersebut Hakim memenangkan pemilik WNI yang nama nya tercantum dalam sertifikat tanah tersebut dan WNA warga negara Australia tersebut dinyatakan salah dan tidak berhak atas tanah tersebut. tidak jarang akta yang dibuat justru menjadi objek sengketa dan dinyatakan batal demi hukum karena bertentangan dengan syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPdata, khususnya mengenai causa yang halal.

⁸ Ambarsari, Maria Nadea, dan Achmad Busro, *Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Akta Notaris/PPAT di Bali*, Jurnal Notarius, Vol. 16 No. 1, 2023, hlm. 19.

⁹ Nurcahya, Delviana Arsyia, *Sengketa Hukum Perjanjian Nominee Antara WNA dan WNI dalam Pengelolaan Tanah (Studi Putusan No. 259/Pdt.G/2020/PN.Gin)*, Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, Vol. 10 No. 10, 2024.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai “Penyelundupan Hukum Kepemilikan Tanah Asing: Studi Komparatif Hukum Agraria Indonesia dan Malaysia” menjadi penting untuk dilakukan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai pengaturan hukum kepemilikan tanah oleh WNA di Indonesia, keabsahan praktik nominee dalam perspektif hukum pertanahan, serta pertimbangan hukum hakim dalam menyelesaikan sengketa kepemilikan properti yang melibatkan warga negara asing. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum agraria dan pertanahan di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum pertanahan di Indonesia terkait kepemilikan properti oleh warga negara asing?
2. Bagaimana penyelesaian sengketa kepemilikan properti oleh warga negara asing dalam praktik berdasarkan studi kasus, serta apa kendala yang dihadapi dalam penerapannya?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum pertanahan di Indonesia terkait kepemilikan properti oleh warga negara asing.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian sengketa kepemilikan properti oleh warga negara asing dalam praktik berdasarkan studi, serta mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam penerapannya.

2. METODOLOGI PENELITIAN

Jenis Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative atau yuridis normatif yang berfokus pada Pendekatan Kasus (*Case Approach*) Pendekatan kasus dilakukan dengan mengkaji Putusan Nomor 259/Pdt.G/2020/PN.Gin sebagai objek utama penelitian guna mengetahui pertimbangan hukum hakim dalam menyelesaikan sengketa kepemilikan properti oleh warga negara asing. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus serta pendekatan komparatif (perbandingan). Pendekatan perundang-undangan dan berbagai peraturan yang berkaitan dengan Putusan Pengadilan, sedangkan pendekatan komparatif digunakan untuk menganalisis konsep kewenangan, sinkronisasi hukum, serta asas-asas dalam perbandingan hukum Pertanahan Indonesia dan Malaysia. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa Undang-Undang No.5 Tahun 1960, serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, buku, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan kenotariatan dan hukum lelang. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode penafsiran hukum dan penalaran preskriptif untuk penyelesaian kasus-kasus kepemilikan tanah di kedua negara.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Hukum Pertanahan di Indonesia Terkait Kepemilikan Properti oleh Warga Negara Asing

3.1.1 Prinsip Dasar Kepemilikan Tanah Warga Negara Indonesia.

Pengaturan hukum pertanahan di Indonesia berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA lahir sebagai bentuk unifikasi hukum agraria nasional yang bertujuan menciptakan kepastian hukum dan mewujudkan kemakmuran rakyat Indonesia melalui penguasaan serta pemanfaatan tanah yang adil. Salah satu prinsip utama dalam UUPA adalah asas nasionalitas.¹⁰ Asas ini ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa di wilayah Indonesia. Ketentuan tersebut diperkuat dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut, warga negara asing (WNA) tidak diperbolehkan memiliki hak milik atas tanah di Indonesia. Larangan ini dimaksudkan untuk menjaga kedaulatan negara atas tanah dan mencegah penguasaan tanah oleh pihak asing yang dapat merugikan kepentingan nasional.¹¹

3.1.2. Hak Atas Tanah yang Dapat Dimiliki oleh Warga Negara Asing di Indonesia

Meskipun WNA tidak dapat memiliki hak milik atas tanah, hukum Indonesia tetap memberikan ruang bagi WNA untuk menggunakan atau menempati properti melalui hak tertentu. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 42 UUPA yang menyatakan bahwa WNA dapat diberikan hak pakai. Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai negara atau tanah milik orang lain dalam jangka waktu tertentu.¹² Pengaturan lebih lanjut mengenai hak pakai bagi WNA diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa WNA yang memiliki izin tinggal di Indonesia dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian dengan status hak pakai. Dengan demikian, kepemilikan properti oleh WNA hanya dibatasi pada penggunaan dan pemanfaatan, bukan kepemilikan penuh sebagaimana hak milik.

3.1.3. Hak Atas Tanah yang Dapat Dimiliki oleh Warga Negara Asing di Malaysia

Negara Malaysia pada Tahun 2006 dengan jumlah penduduk sekitar 26,5 juta orang dan pada tahun 2016 naik menjadi 31,7 juta orang dan 10 tahun kemudian di tahun 2026 penduduk Malaysia menjadi 34,4 juta. Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pertanahan di Malaysia serta berdasarkan pendapat Pejabat Pengarah Tanah

¹⁰ Santoso, Urip. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2012.

¹¹ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹² Fitriani, *Digitalisasi pendaftaran tanah dan tantangannya*. Jurnal Agraria, Vol. 14, No. 2, 2024, hlm. 24.

dan Galian, Unit Perancang Ekonomi Negeri Johor (UPEN), Pejabat Daerah Johor Bahru diperoleh penjelasan sebagai berikut :¹³

- a) Di negara Malaysia berdasarkan *The Land National Code* tahun 1965 jenis hak atas tanah terdiri dari *Freehold Title* dan *Leasehold Title*, untuk warga Negara asing dimungkinkan untuk memperoleh kedua jenis hak atas tanah tersebut. Untuk *leasehold title* umumnya dimiliki oleh Negara dan hak sewa tersebut biasanya mempunyai jangka waktu 60 tahun atau 99 tahun dan jangka waktu tersebut dapat diperbaharui kembali.
- b) Di negara Malaysia, berdasarkan *National Land Code No.56 of 1965 Part Thirty Three* Pasal 433a. yang disebut dengan *Foreign Interest* meliputi :
 - 1) Warga Negara Asing
 - 2) Badan Hukum yang didirikan diluar Malaysia
 - 3) Badan Hukum yang didirikan di Malaysia yang lebih dari 50% sahamnya dimiliki oleh Warga Negara Asing atau Badan hukum yang didirikan diluar Negara Malaysia.

Dalam tabel dibawah ini dapat dilihat perbandingan regulasi yang terjadi di Indonesia dan Malaysia sebagai berikut:

Tabel 1: Perbandingan Fungsional Kerangka Hukum Pertanahan Asing Indonesia dan Malaysia

Parameter Analisis	Indonesia (UUPA No. 5/1960 & PP No. 18/2021) DOCX	Malaysia (National Land Code 1965 / Act 828) DOCX
Pijakan Asas	Asas Nasionalitas Mutlak: Hak Milik (<i>Freehold</i>) hanya untuk WNI (Pasal 21 UUPA).	Sistem Torrens & Kontrol Ekonomi: WNA dapat memiliki <i>Freehold & Leasehold</i> atas izin <i>State Authority</i> .
Hak yang Diizinkan	Hak Pakai & HGB (Sarusun/Rumah Tapak).	<i>Strata Title (Freehold/Leasehold) & Landed Property</i> di luar <i>Malay Reserve</i> .
Instrumen Pembatasan	Larangan Hak Milik & Pembatalan <i>Nominee</i> (Pasal 26 ayat 2 UUPA).	<i>Minimum Price Threshold</i> (EPU Guidelines, e.g., RM 1 Juta) & Kuota <i>Bumiputera</i> .
Sanksi <i>Nominee Trust</i> /	<i>Fraus Legis</i> : Batal Demi Hukum (<i>Void ab Initio</i>), tanah jatuh ke Negara.	<i>Unenforceable Trust</i> : <i>Constructive Trust</i> WNA yang melanggar NLC Sec 433B tidak diakui pengadilan.

Sumber: data diolah penulis

¹³ Economic Planning Unit (EPU), Guidelines on the acquisition of properties by foreign interests. Economic Planning Unit Malaysia, 2023.

Dalam perkembangan hukum pertanahan terkini, Pemerintah Indonesia merelaksasi batasan kepemilikan hunian bagi WNA melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 jo. Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1241/SK-HK.02/IX/2022. Berdasarkan regulasi tersebut, WNA yang memiliki izin tinggal yang sah diizinkan memiliki Rumah Tapak di atas Hak Pakai atau Satuan Rumah Susun (Sarusun) di atas Hak Pakai/Hak Guna Bangunan. Berbeda dari norma lama, batasan harga minimum properti bagi WNA tidak bersifat rata-rata tunggal, melainkan ditentukan secara terstratifikasi berdasarkan wilayah (misalnya untuk Rumah Tapak di Provinsi Bali ditetapkan minimal Rp5.000.000.000,- dan Sarusun minimal Rp2.000.000.000,-). Meskipun demikian, hak yang diberikan murni bersifat hak pakai/pemanfaatan dan secara mutlak tidak dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik (Freehold), guna menjaga konsistensi asas nasionalitas sebagaimana diamanatkan Pasal 21 UUPA.

3.1.4. Praktik Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Properti/Tanah oleh WNA

Keterbatasan kepemilikan tanah oleh WNA dalam praktik sering kali disiasati melalui penggunaan perjanjian nominee atau pinjam nama. Dalam praktik ini, sertifikat hak milik didaftarkan atas nama warga negara Indonesia (WNI), tetapi dana pembelian dan penguasaan fisik tanah dilakukan oleh WNA. Biasanya praktik nominee dibuat melalui beberapa dokumen hukum seperti: Perjanjian pinjam nama; Surat kuasa mutlak; Perjanjian utang piutang; Perjanjian pengikatan jual beli; Akta pengakuan utang.¹⁴ Tujuan utama dari perjanjian tersebut adalah memberikan kontrol penuh kepada WNA terhadap tanah yang secara hukum tidak dapat dimilikinya. Namun, praktik nominee pada dasarnya bertentangan dengan ketentuan hukum pertanahan nasional karena merupakan bentuk penyelundupan hukum (*fraus legis*). Perjanjian nominee dianggap tidak memenuhi syarat causa yang halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata karena bertujuan menghindari larangan hukum. Dalam perspektif hukum perdata, suatu perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, dan ketertiban umum dapat dinyatakan batal demi hukum. Oleh karena itu, perjanjian nominee tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena substansi perjanjiannya bertujuan memberikan hak milik kepada WNA secara terselubung.¹⁵ Selain itu, Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum yang bertujuan secara langsung maupun tidak langsung memindahkan hak milik kepada WNA adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Dengan demikian, hukum pertanahan Indonesia secara tegas melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui perjanjian nominee.¹⁶

¹⁴ Fauzi, J, *Sistem hukum agraria di Indonesia dan Malaysia*, Yogyakarta: UII Press, 2021, hlm. 35.

¹⁵ Mahottama, Dewa Gede Swamitra, dkk, "Tinjauan Yuridis Pembatalan Akta Notariil (Akta Perjanjian Nominee) Dalam Putusan Nomor 259/PDT.G/2020/PN.GIN." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 4 No. 1, 2026.

¹⁶ Pasal 26 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

3.2. Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Properti oleh Warga Negara Asing dalam Praktik Berdasarkan Studi Kasus serta Kendala dalam Penerapannya

3.2.1. Penyelesaian Sengketa dalam Putusan Nomor 259/Pdt.G/2020/PN.Gin

Salah satu sengketa kepemilikan properti oleh WNA yang menjadi perhatian adalah perkara dalam Putusan Nomor 259/Pdt.G/2020/PN.Gin yang diperiksa oleh Pengadilan Negeri Gianyar. Perkara ini bermula dari adanya hubungan hukum antara seorang WNA dengan seorang WNI terkait penguasaan tanah melalui skema nominee. Tanah yang menjadi objek sengketa secara formal terdaftar atas nama WNI, tetapi sumber dana pembelian dan penguasaan tanah dilakukan oleh WNA berdasarkan perjanjian tertentu. Dalam praktiknya, hubungan hukum tersebut menimbulkan konflik ketika salah satu pihak tidak melaksanakan isi perjanjian sebagaimana yang disepakati. Sengketa kemudian dibawa ke pengadilan untuk memperoleh kepastian hukum atas status kepemilikan tanah tersebut. Majelis hakim dalam putusannya menilai bahwa: Praktik nominee bertentangan dengan asas nasionalitas dalam UUPA No.5 Tahun 1960; Perjanjian yang dibuat bertujuan menyelundupi hukum pertanahan Indonesia; Perjanjian nominee tidak memenuhi unsur sebab yang halal sebagaimana Pasal 1320 KUHPerdata; Penguasaan tanah oleh WNA melalui pinjam nama merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Berdasarkan pertimbangan tersebut, hakim menyatakan bahwa perjanjian nominee tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak dapat dijadikan dasar kepemilikan hak atas tanah. Pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor 259/Pdt.G/2020/PN.Gin menunjukkan adanya konsistensi penerapan asas nasionalitas dalam hukum pertanahan Indonesia. Hakim menempatkan ketentuan UUPA sebagai dasar utama dalam menilai legalitas kepemilikan tanah disertifikat atas nama WNI walaupun penguasaan tanah oleh WNA.¹⁷ Majelis hakim juga menegaskan bahwa hukum Indonesia tidak hanya melarang pemindahan hak milik secara langsung kepada WNA, tetapi juga melarang segala bentuk rekayasa hukum yang bertujuan memberikan penguasaan tanah kepada WNA secara terselubung. Putusan ini mencerminkan upaya pengadilan dalam menjaga kepastian hukum serta melindungi prinsip penguasaan tanah oleh warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam UUPA.

3.2.2 Penyelesaian Penyelundupan Hukum Kepemilikan Asing dalam Perspektif Perbandingan Hukum Malaysia

Secara fungsional, komparasi antara Indonesia dan Malaysia memperlihatkan perbedaan filosofis dalam merespons penguasaan tanah oleh subjek asing. Indonesia menerapkan rejim larangan berbasis subjek (nationality-based restriction), sedangkan Malaysia mengadopsi rejim kontrol administratif berbasis ambang batas ekonomi (value-based restriction). Di bawah National Land Code (NLC) 1965 (Act 828) Seksyen 433B, perolehan tanah oleh Foreign Interest wajib memperoleh persetujuan tertulis dari Pihak Berkuasa Negeri (State Authority) serta mematuhi panduan garis pandu dari Economic Planning Unit (EPU), seperti batas harga minimum (minimum price threshold) sebesar RM 1.000.000,- dan larangan membeli tanah berstatus Malay Reserve atau Bumiputera Lot. Praktik penyelundupan hukum di Malaysia umumnya tidak

¹⁷ Ramadhani, Fauziah, *Analisis Yuridis Perolehan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Studi Putusan No. 259/Pdt.G/2020/PN.Gin)*. Skripsi. Universitas Negeri Semarang, 2023.

menggunakan istilah 'perjanjian nominee' sebagaimana di Indonesia, melainkan menggunakan instrumen perikatan Trust (resulting trust atau constructive trust). Dalam praktik peradilan di Malaysia, apabila seorang WNA membiayai pembelian tanah berstatus Bumiputera Lot atau tanah di bawah ambang batas EPU dengan mengnamakan warga negara Malaysia, Pengadilan Federal Malaysia secara konsisten menyatakan Trust tersebut sebagai perbuatan yang bertentangan dengan public policy dan melanggar Seksyen 433B NLC 1965. Pengadilan menolak memberlakukan (unenforceable) kesepakatan trust tersebut, sehingga WNA tidak dapat menuntut pendaftaran hak kepemilikan atas namanya. Dengan demikian, meskipun Indonesia dan Malaysia menganut sistem hukum pertanahan yang berbeda (sistem pendaftaran hak Indonesia vs Torrens System Malaysia), kedua negara memiliki kesamaan sikap doktrinal: menolak segala bentuk rekayasa perikatan terselubung (nominee/trust) yang bertujuan menghindari pembatasan hukum pertanahan nasional. Bila di Indonesia akibat hukumnya adalah perjanjian batal demi hukum (void ab initio) dan tanah terancam jatuh ke Negara berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA, di Malaysia instrumen trust tersebut dinyatakan tidak dapat dilaksanakan (unenforceable) oleh peradilan."

3.2.3 Upaya Penyelesaian dan Pencegahan

Untuk mengatasi sengketa kepemilikan properti oleh WNA, diperlukan beberapa langkah, yaitu: Memperkuat pengawasan terhadap transaksi pertanahan; Meningkatkan peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pengawasan kepemilikan tanah; Memberikan sanksi tegas terhadap praktik nominee; Meningkatkan pengawasan terhadap notaris dan PPAT; Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat mengenai larangan pinjam nama dalam kepemilikan tanah. Dengan adanya penegakan hukum yang konsisten, diharapkan praktik penguasaan tanah oleh WNA secara ilegal dapat diminimalisir dan asas nasionalitas dalam hukum pertanahan Indonesia tetap terjaga.¹⁸

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis pertanahan komparatif, dapat ditarik dua kesimpulan utama yaitu pertama kedudukan Hukum *Nominee Agreement* di Indonesia: Praktik penggunaan *nominee agreement* oleh WNA untuk menguasai tanah Hak Milik di Indonesia merupakan bentuk *fraus legis* (penyelundupan hukum) yang secara nyata melanggar asas nasionalitas (Pasal 9 jo. Pasal 21 UUPA) dan syarat sah *causa* yang halal (Pasal 1320 KUHPerdara). *Ratio decidendi* Putusan PN Gianyar No. 259/Pdt.G/2020/PN.Gin secara tepat membatalkan akta-akta *nominee* secara *void ab initio* (batal demi hukum) dan menegaskan bahwa sertifikat Hak Milik atas nama WNI tetap sah, guna melindungi kedaulatan hukum agraria nasional.

Kedua perbandingan Fungsional dengan Regim Pertanahan Malaysia: Berbeda dengan Indonesia yang melarang kepemilikan *Hak Milik* asing secara mutlak, Malaysia menerapkan sistem kontrol administratif melalui *National Land Code 1965 (Seksyen 433B)* dan *EPU Guidelines* yang mengizinkan kepemilikan *Freehold/Leasehold* asing sepanjang memenuhi ambang batas harga dan persetujuan *State Authority*. Namun, kedua negara memiliki kesamaan sikap hukum: peradilan di Indonesia menggunakan doktrin *batal*

¹⁸ Hadiwinata, *Integrasi tata ruang dan hak atas tanah*, Jakarta: Gramedia, 2019, hlm. 47.

dem i hukum atas nominee agreement, sedangkan peradilan Malaysia menyatakan constructive/resulting trust asing yang melanggar NLC sebagai unenforceable (tidak dapat dilaksanakan). Masing-masing rejim secara tegas membendung penguasaan tanah terselubung demi menjaga ketertiban publik pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fauzi, J. *Sistem Hukum Agraria di Indonesia dan Malaysia*. Yogyakarta: UII Press, 2021.
Hadiwinata. *Integrasi Tata Ruang dan Hak atas Tanah*. Jakarta: Gramedia, 2019.
Santoso, Urip. *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2012.
Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Jurnal

- Ambarsari, Maria Nadea, dan Achmad Busro. "Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing Berdasarkan Akta Notaris/PPAT di Bali." *Jurnal Notarius* 16, no. 1 (2023): 112-128.
Amir, N. "Aspek Hukum Pengaturan Tata Ruang terhadap Alih Fungsi Lahan dalam Rangka Pembangunan Nasional." *Jurnal Justiciabelen* 1, no. 1 (2022): 120-144.
Farhani, A., dan I. S. Chandranegara. "Penguasaan Negara terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam Ruang Angkasa Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 235-254.
Fatt, C. K. "Issues in Leasehold Tenure and Renewal Premiums in Malaysia." *Malaysian Law Journal* 3 (2023): 45-58.
Fitriani. "Digitalisasi Pendaftaran Tanah dan Tantangannya." *Jurnal Agraria* 14, no. 2 (2024): 201-215.
Harahap, Nur Aini, Hasim Purba, dan Tony. "Penyelundupan Hukum dalam Transaksi Tanah oleh WNA: Studi Putusan PN Gianyar No. 259/2020." *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 3, no. 1 (2025): 88-102.
Hardiyanto, I. "Aspek Hukum Investasi Properti di Indonesia." *Jurnal Hukum IUS* 10, no. 2 (2024): 140-155.
Mahottama, Dewa Gede Swamitra, dkk. "Tinjauan Yuridis Pembatalan Akta Notariil (Akta Perjanjian Nominee) dalam Putusan Nomor 259/PDT.G/2020/PN.GIN." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum* 4, no. 1 (2026): 15-30.
Nurcahya, Delviana Arsyah. "Sengketa Hukum Perjanjian Nominee antara WNA dan WNI dalam Pengelolaan Tanah (Studi Putusan No. 259/Pdt.G/2020/PN.Gin)." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10, no. 10 (2024): 312-325.

Skripsi / Tesis / Disertasi

- Ramadhani, Fauziah. "Analisis Yuridis Perolehan Hak Milik atas Tanah oleh Warga Negara Asing melalui Perjanjian Pinjam Nama (Studi Putusan No. 259/Pdt.G/2020/PN.Gin)." Skripsi, Universitas Negeri Semarang, 2023.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)*.
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.

- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28.
- Indonesia. Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1241/SK-HK.02/IX/2022 tentang Perolehan dan Harga Rumah Tempat Tinggal/Hunian untuk Warga Negara Asing.
- Economic Planning Unit (EPU). (2023). *Guidelines on the Acquisition of Properties by Foreign Interests*. Prime Minister's Department, Malaysia.
- Malaysia. National Land Code 1965 (Act 828). Section 433B: Prior Approval Required for Acquisition of Land by Non-Citizens or Foreign Companies.