

Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia dalam Praktik Jual Beli Satuan Rumah Susun

Richi Al Mahfi, Teddy Anggoro

Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Correspondence: richi.al@ui.ac.id, tanggoro@ui.ac.id

Abstrak. Praktik perjanjian nominee dalam jual beli satuan rumah susun antara warga negara asing (WNA) dan warga negara Indonesia (WNI) yang dilandasi atas keterbatasan kepemilikan atas Satuan Rumah Susun oleh WNA. Serta kemudian menjadi isu hukum yang signifikan diakrenakan ditinjau dari aspek legalitas ditemukan fakta bahwa Perjanjian Nominee tidak memenuhi syarat objektif atas syarat sahnya suatu perjanjian, dimana hal ini mengakibatkan perjanjian tersebut batal demi hukum sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Hal ini juga berdampak serius sekaligus merugikan banyak pihak terkait, serta memberikan ketidakpastian hukum bagi pihak-pihak yang terlibat. WNA tidak diakui sebagai pemilik secara hukum, sementara WNI yang menjadi pihak nominee rentan terhadap sanksi hukum. Perjanjian nominee juga bertentangan dengan prinsip kedaulatan tanah. Ketidakjelasan regulasi dan lemahnya penegakan hukum turut memperburuk situasi. Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menganalisis dan mengetahui legalitas perjanjian nominee berdasarkan regulasi hukum di Indonesia, serta dampak kepemilikan sarusunnya bagi para pihak. Sehingga, diketahui bahwa untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan reformasi hukum yang komprehensif, termasuk regulasi yang memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak dalam melakukan tindakan hukum khususnya perjanjian agar tetap pada koridor hukum yang sesuai, tanpa mengenyampingkan asas kebebasan berkontrak.

Kata Kunci : Perjanjian Nominee, Sarusun, WNA, WNI

Abstract. The practice of nominee agreements in the sale and purchase of apartment units between foreign nationals (WNA) and Indonesian citizens (WNI) which is based on the limited ownership of apartment units by WNA. And then it becomes a significant legal issue because when viewed from the legal aspect, it is found that the Nominee Agreement does not meet the objective requirements for the validity of an agreement, which results in the agreement being null and void according to the provisions of the laws and regulations in force in Indonesia. This also has a serious impact and is detrimental to many related parties, and provides legal uncertainty for the parties involved. WNA are not recognized as legal owners, while WNI who are nominees are vulnerable to legal sanctions. Nominee agreements also conflict with the principle of land sovereignty. Unclear regulations and weak law enforcement also worsen the situation. The purpose of this study is to analyze and determine the legality of nominee agreements based on legal regulations in Indonesia, as well as the impact of ownership of apartment units for the parties. Thus, it is known that to overcome this problem, comprehensive legal reform is needed, including regulations that provide legal certainty for all parties in carrying out legal actions, especially agreements, so that they remain within the appropriate legal corridor, without setting aside the principle of freedom of contract.

Keywords: Nominee Agreement, Flats, WNA, WNI

PENDAHULUAN

Perkembangan ekonomi global dan meningkatnya minat investasi asing di Indonesia telah mendorong berbagai pihak untuk mencari cara untuk memanfaatkan peluang di sektor properti, khususnya satuan rumah susun (sarusun). Berdasarkan ketentuan pada pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, dalam penjabarannya mengenai tujuan penyelenggaraan sarusun, menyatakan bahwa diadakannya wilayah sarusun bertujuan untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni, sehat, aman, harmonis, *sustainable* dan terintegrasi, guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya. Serta menjadikan wilayah sarusun tersebut cenderung lebih efektif dan efisien bagi kebutuhan masyarakat yang dinamis dewasa ini. Dengan demikian, sarusun dapat menjadi salah satu objek investasi yang menarik karena sifatnya yang praktis, ditunjang dengan lokasinya yang relatif strategis.

Kendati demikian, tidak semua orang dapat menjadikan sarusun sebagai hak milik pribadi atas nama yang bersangkutan, seperti halnya warga negara asing (WNA), terdapat keterbatasan hukum bagi mereka untuk memiliki hak atas tanah dan properti seperti sarusun di Indonesia. Pasal 21

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia (WNI) yang dapat memiliki hak milik atas tanah, termasuk properti (seperti sarusun) yang berdiri di atasnya.¹ Sedangkan WNA hanya diperkenankan untuk memiliki hak pakai, yang jika ditinjau dari ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa subjek hukum dari pada hak pakai, diantaranya adalah WNI, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, Badan Hukum yang berkedudukan dan didirikan berdasarkan hukum positif di Indonesia, serta Badan Hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.

Dalam praktiknya, untuk mengatasi hambatan hukum ini, banyak WNA yang pada akhirnya menggunakan mekanisme perjanjian nominee (perjanjian pinjam nama). Dengan demikian, pada keberlangsungannya perjanjian nominee menjadi suatu bentuk kesepakatan dimana seorang WNI bertindak sebagai pihak yang secara hukum memiliki atau mencatatkan nama mereka atas suatu properti (dalam hal ini berupa sarusun), tetapi sebenarnya properti tersebut dimiliki atau dikuasai oleh WNA yang menjadi pihak utama dalam perjanjian tersebut. Dalam konteks Sarusun, perjanjian nominee sering digunakan oleh WNA untuk memperoleh kepemilikan tidak langsung atas unit sarusun tersebut.² Meskipun mekanisme ini sering dipandang sebagai solusi pragmatis, legalitas perjanjian nominee di Indonesia menjadi perdebatan hukum yang cukup signifikan. Hal ini terkait dengan potensi pelanggaran prinsip hukum agraria, rentan akan penyelundupan hukum (*fraus legis*), dan risiko hukum bagi para pihak yang terlibat. Di sisi lain, ketidakpastian hukum mengenai hak-hak properti WNA di Indonesia menciptakan celah yang dimanfaatkan dalam praktik perjanjian nominee ini.

Seperti halnya penulis melakukan penelusuran bahwa adanya perilaku penyelundupan hukum serupa terkait tema yang diangkat pada judul jurnal ini, ternyata benar adanya terjadi di Kota Manado bermula pada tahun 2019. Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 759PK/Pdt/2024, dimana resume duduk perkara atas putusan ini beserta putusan yang terkait, menyatakan bahwa Nyonya VPT (WNI) selaku nominee atas Nyonya MW (WNA Jepang) sebagai orang yang mengeluarkan uang (pemilik sebenarnya) dalam hal praktik pembelian sarusun ini. Nyonya VPT selaku nominee, secara sepihak merasa dirinya sah dan berhak di mata hukum atas unit sarusun tersebut dengan menghiraukan perjanjian nominee yang merupakan kesepakatan antara Nyonya VPT dan Nyonya MW sepakati serta mengikat mereka selama 25 tahun berjalan sejak tahun 2017. Lantas, Nyonya VPT dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum dengan memberikan somasi kepada Nyonya MW setelah unit sarusun tersebut ditempati oleh Nyonya MW selama hampir 2 (dua) tahun, dan menyebabkan Nyonya MW mengalami kerugian yang signifikan. Terbukti bahwa berdasarkan amar putusan, menyatakan Nyonya VPT benar melakukan perbuatan melawan hukum beserta para pihak lain yang terkait ikut serta membantu, seperti oknum notaris, dan perusahaan pengembang bangunan sarusun tersebut, juga disertakan sebagai parah pihak tergugat, turut tergugat, dan turut termohon. Sehingga, Nyonya VPT beserta pihak lain yang terkait, dihukum dan diharuskan membayar ganti rugi atas kerugian yang diterima oleh Nyonya MW.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana legalitas perjanjian nominee antara warga negara asing dengan warga negara Indonesia dalam praktik jual beli satuan rumah susun menurut hukum yang berlaku di Indonesia?
2. Bagaimana implikasi perjanjian nominee terhadap kepemilikan sarusun di Indonesia?

METODE

1. Pendekatan Penelitian

Terdapat lima jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum, yaitu diantaranya berupa pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual.³ Berdasarkan rumusan masalah yang digunakan sebagai

¹ M.Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2013).

² Maria S.W Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2007).

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada, 2010) hlm 93.

objek penelitian yang akan dibahas dan yang akan dijawab, dengan demikian penulis menggunakan pendekatan penelitian berupa:

a. Pendekatan Perundang-Undangan

Pendekatan undang-undang, yang juga dikenal sebagai pendekatan yuridis oleh beberapa ilmuwan hukum, adalah metode penelitian yang berfokus pada kajian terhadap produk-produk hukum.⁴ Pendekatan ini selanjutnya menjadi jendela bagi penulis untuk dapat melihat dan mencerna peraturan perundang-undangan seperti yang tertera pada bahan hukum primer yang berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi pada jurnal ini.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual merupakan metode penelitian yang menelaah berbagai konsep hukum, seperti sumber hukum, fungsi hukum, dan lembaga hukum. Konsep-konsep ini terbagi ke dalam tiga tingkatan sesuai dengan hierarki dalam ilmu hukum, yaitu: pada tingkat hukum dogmatik dengan konsep yang bersifat teknis yuridis, tingkat teori hukum dengan konsep yang bersifat umum, dan tingkat filsafat hukum dengan konsep yang bersifat fundamental.⁵ Dengan mempelajari pandangan serta doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, peneliti dapat menggali ide-ide yang menghasilkan pemahaman tentang pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang sedang dibahas. Pemahaman terhadap pandangan dan doktrin ini menjadi landasan penting bagi peneliti dalam membangun argumentasi hukum untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang dihadapi.

Sehingga, melalui pendekatan penelitian ini, penulis dapat memproyeksikan legalitas perjanjian nominee antara warga negara asing (WNA) dan warga negara Indonesia (WNI) dalam praktik jual beli satuan rumah susun (Sarusun) berdasarkan peraturan hukum yang berlaku di Indonesia, beserta implikasinya.

2. Rancangan Kegiatan

Rencana kegiatan di dalam suatu penelitian ini guna mempersiapkan penelitian yang akan diteliti, yaitu dengan mengkaji Peraturan Perundang-undangan terkait penelitian yang disiapkan selama kurang lebih 2 bulan.

3. Ruang Lingkup atau Objek Penelitian

Ruang lingkup ini merupakan pembatasan pembahasan dalam suatu penelitian yang bertujuan untuk mengarahkan fokus penelitian pada topik yang konkrit, agar tidak meluas ke hal yang lebih abstrak. Dalam penelitian ini, ruang lingkup penelitian tersebut dibatasi pada isu-isu yang berkaitan dengan perjanjian nominee dalam praktik jual-beli sarusun di Indonesia, yang dilakukan oleh WNI dan WNA, dikaitkan pada peraturan-peraturan hukum positif yang ada.

4. Bahan dan Alat Utama

Penelitian hukum doktrinal ini dilakukann dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data-data yang bersifat sekunder.⁶ Oleh karena itu, jenis data dalam penelitian ini menggunakan bahan kepustakaan atau data sekunder sebagai data utama untuk menganalisis fenomena yang diangkat. Adapun data sekunder yang akan digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan rincian sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini merupakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang; serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, Atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

⁴ Bahdeer Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung, CV Mandar Maju, 2008), hlm 92.

⁵ *Ibid*, hlm 92.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm 13.

- b. **Bahan Hukum Sekunder**
Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang didapatkan dari publikasi-publikasi tentang hukum namun bukan merupakan dokumen yang resmi, seperti literatur ilmiah, buku, kamus hukum, jurnal hukum yang digunakan untuk mempelajari isi dari pokok permasalahan yang dibahas.⁷ Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah buku, jurnal, artikel ilmiah, tesis, serta bahan dari sumber internet.
 - c. **Bahan Hukum Tersier**
Bahan-bahan hukum ini berfungsi memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁸ Bahan hukum tersier yang akan digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).
5. **Teknik Pengumpulan Data**
Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yang akan dilakukan dengan mencari bahan-bahan hukum tersebut di Pusat Dokumentasi dan Referensi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia (*library research*), serta melalui penelusuran pada media internet.
6. **Tempat**
Tempat penelitian dalam penelitian ini yaitu berupa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang kemudian mengkaji permasalahan yang diangkat pada penelitian ini dengan hukum positif di Indonesia yang terkait dengan pembahasan ini. Seperti KUHperdata, Undang-Undang Rumah Susun, Undang-Undang Cipta Kerja, serta *lex specialis* lain yang juga dapat dikaitkan.
7. **Definisi Operasional**
Untuk membatasi dan memperjelas pembahasan dalam penelitian ini, maka yang dimaksud dengan:
 - a. Perjanjian nominee adalah perjanjian pinjam nama yang dibuat oleh dua belah pihak, dimana pihak pertama meminjamkan atas namanya untuk pihak kedua demi kepentingan tertentu.⁹
 - b. Warga Negara Indonesia berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia adalah orang yang merupakan bangsa Indonesia baik asli maupun bangsa lain yang kemudian disahkan menjadi warga negara berdasarkan undang-undang.
 - c. Warga Negara Asing berdasarkan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian adalah orang atau bangsa lain yang bukan merupakan Warga Negara Indonesia.
 - d. Jual-Beli berdasarkan Pasal 1457 KUHPperdata adalah Jual beli adalah suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.
 - e. Satuan Rumah Susun (Sarusun) berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.
8. **Teknik Analisis**
Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan mengidentifikasi, mengklasifikasi, dan mengevaluasi ketentuan hukum yang relevan. Hasil analisis ini digunakan untuk memberikan jawaban atas legalitas perjanjian nominee dan implikasinya dalam praktik jual beli Sarusun. Metode ini diharapkan mampu memberikan landasan yang kuat dalam memahami isu hukum yang diangkat serta menawarkan solusi berdasarkan kerangka hukum yang berlaku.¹⁰

⁷ Marzuki, *Penelitian Hukum*, hlm 95.

⁸ Romy Hanitijo Soemitio, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm 4.

⁹ Achmad Hariyadi, *Kedudukan Hukum Perjanjian Nominee Antar Sesama Warga Negara Indonesia Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah*, Masters thesis. Surabaya: Universitas Narotama, 2022. Dipublikasikan, hlm 51.

¹⁰ Mamudji, *Op.Cit*, hlm 67.

HASIL

Legalitas Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing dengan Warga Negara Indonesia dalam Praktik Jual Beli Satuan Rumah Susun

Secara garis besar, perjanjian dibagi menjadi dua macam, yaitu diantaranya perjanjian bernama (*nominaat*) dan perjanjian tidak bernama (*innominaat*).¹¹ Perjanjian *nominaat* merupakan perjanjian khusus yang memiliki nama sendiri, bahwa perjanjian tersebut diatur dan diberi nama oleh peraturan perundang-undangan. Perjanjian ini ada di dalam Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), mulai dari Bab V tentang Jual-Beli sampai dengan Bab XVII tentang Perdamaian. Sedangkan perjanjian *innominaat* adalah suatu perjanjian yang tidak diatur dalam KUHPerdata, tetapi ada dalam masyarakat.¹² Perjanjian nominee dikategorikan sebagai perjanjian *innominaat*, oleh karena itu secara yuridis tidak ada regulasi yang mengatur tentang perjanjian nominee di Indonesia (yang menganut *civil law*), namun timbul, tumbuh, dan berkembang di masyarakat.¹³ Dengan kata lain, perjanjian nominee adalah kesepakatan di mana seorang pihak dalam hal ini WNI sebagai *owner by legal* bertindak sebagai pihak yang secara hukum memiliki sarusun, tetapi sebenarnya hanya bertindak sebagai perantara atau wakil dari pihak lain melalui kuasa mutlak yang diberikan oleh WNA sebagai *owner by beneficiary* yang secara substansi adalah pemilik sarusun sebenarnya.¹⁴ Kuasa mutlak merupakan perjanjian dimana seseorang memberikan kekuasaan serta wewenang kepada orang lain, untuk dan atas namanya menyelenggarakan suatu urusan baik berkaitan dengan tindakan kepemilikan maupun tindakan lain tanpa ada batasan waktu dan sifatnya tidak dapat dicabut.¹⁵

Perjanjian nominee yang turut menyertakan kuasa seperti yang diuraikan di atas, dikategorikan sebagai perjanjian yang bertentangan dengan pasal 1320 KUHPerdata, yaitu syarat sahnya suatu perjanjian memiliki empat hal, diantaranya: adanya kesepakatan; cakap dalam hukum; suatu hal tertentu; sebab yang halal. Atas keempat syarat ini, kesepakatan dan kecakapan merupakan syarat subjektif, sehingga apabila terlanggar maka perjanjian dapat dibatalkan. Sementara itu, suatu hal tertentu dan sebab yang halal merupakan syarat objektif dari suatu perjanjian, yang apabila terlanggar, maka perjanjian tersebut batal demi hukum.

Pada pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang berkorelasi dengan asas kebebasan berkontrak memang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Kendati demikian, asas ini ada batasnya, yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, norma, maupun itikad baik. Meskipun perjanjian nominee tidak dikenal dalam KUHPerdata, namun praktiknya berkembang di masyarakat. Perjanjian nominee yang berkaitan dengan lingkup pertanahan di Indonesia perlu diperhatikan. Hal ini dikarenakan tujuan dari perjanjian ini dalam lingkup pertanahan adalah untuk melakukan penyeludupan hukum. Perjanjian ini biasanya dilakukan oleh WNA untuk mendapatkan atau menguasai hak milik atas tanah dengan mengangkat nominee.¹⁶

Dalam praktik jual beli sarusun, perjanjian ini dilakukan karena keterbatasan yang dihadapi WNA berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa WNA tidak dapat memiliki hak milik atas tanah di Indonesia. Karakteristik utama perjanjian nominee dalam konteks ini mencakup :

- a) Terdapat 2 (dua) kepemilikan bahwa sarusun dicatat atas nama WNI, sementara kontrol dan manfaat ekonomi diberikan kepada WNA;
- b) Perjanjian ini biasanya memiliki klausul yang menjamin kerahasiaan untuk menghindari deteksi oleh otoritas hukum. Identitas dan nama yang digunakan dalam dokumen adalah pihak nominee;
- c) Tidak adanya perlindungan hukum, karena perjanjian ini melanggar syarat objektif dari pada syarat

¹¹ Salim HS, *Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUHPerdata*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm 1.

¹² Abdul Kadir, *Hukum Perjanjian*, (Bandung: Cipta Aditya Bakti, 2010), hlm 93.

¹³ Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, (Bandung: Citra Aditya, 2016), hlm 83.

¹⁴ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata Bidang Kenotariatan*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2016) hlm 270.

¹⁵ Clara Vania dan Gunawan Djajaputra, "Keabsahan Penggunaan Kuasa Mutlak dalam Perjanjian Jual Beli (PPJB) Tanah yang Dibuat Oleh Notaris", *Jurnal Hukum Adigama*, Vol. 1, No. 2, (November 2018) : 8.

¹⁶ Munir Fuady, *Etika Profesi Hukum Bagi Hakim, Jaksa, Advokat, Notaris, Kurator dan Pengurus*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005), hlm 108.

sahnya perjanjian, sehingga para pihak tidak memiliki jaminan hukum atas perjanjian ini.

Perjanjian nominee dalam konteks jual beli satuan rumah susun (Sarusun) antara warga negara asing (WNA) dan warga negara Indonesia (WNI) merupakan topik yang menimbulkan berbagai perdebatan hukum. Perjanjian ini, yang secara umum dilakukan untuk mengakali keterbatasan kepemilikan properti seperti sarusun oleh WNA di Indonesia, masih sering terjadi dikarenakan pada dasarnya selama itikad baik atas perjanjian nominee tersebut masih berlangsung, dan “belum” menimbulkan kerugian bagi para pihak, maka hal tersebut belum dikatakan suatu masalah keperdataan.¹⁷ Walau demikian, perjanjian nominee tetap menghadirkan persoalan yang berkaitan dengan legalitas, etika hukum, serta implikasinya terhadap prinsip kedaulatan atas tanah, yang bertentangan dengan perspektif hukum yang berlaku di Indonesia, termasuk hukum agraria, hukum perdata, dan peraturan khusus tentang sarusun.¹⁸

Dengan begitu, jika ditinjau kembali dalam Pasal 1335 KUHPerdara, menyebutkan bahwa suatu perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat karena sesuatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan. WNA yang membuat perjanjian ini tidak memiliki perlindungan hukum karena tidak ada bukti yang cukup terkait kepemilikannya. Akibatnya, perjanjian dengan kuasa atau nominee ini dianggap batal demi hukum dan dianggap tidak pernah ada. Serta, Pasal 1337 KUHPerdara menyatakan bahwa perjanjian yang melanggar hukum, ketertiban umum, atau kesusilaan adalah batal demi hukum. Dalam hal perjanjian nominee, jika bertujuan untuk menghindari batasan hukum agraria, perjanjian tersebut dapat dianggap melanggar ketertiban hukum nasional.¹⁹

Legalitas perjanjian nominee antara WNA dan WNI dalam praktik jual beli Sarusun menurut hukum Indonesia adalah batal demi hukum. Perjanjian ini cenderung melanggar asas-asas hukum agraria dan dapat dikategorikan sebagai bentuk penyelundupan hukum. Meskipun sering digunakan sebagai solusi praktis, perjanjian nominee menghadirkan risiko hukum yang signifikan bagi para pihak yang terlibat. Untuk menciptakan kepastian hukum dan melindungi kedaulatan negara atas tanah, diperlukan reformasi hukum yang jelas, penegakan hukum yang konsisten, dan penyusunan kebijakan yang seimbang antara membuka peluang investasi asing dan melindungi kepentingan nasional.

Implikasi Perjanjian Nominee terhadap Kepemilikan Sarusun di Indonesia

Perjanjian nominee, khususnya dalam konteks jual beli satuan rumah susun (Sarusun) antara warga negara asing (WNA) dan warga negara Indonesia (WNI), menghadirkan berbagai implikasi yang berpengaruh terhadap kepemilikan properti khususnya sarusun di Indonesia. Hal ini mengacu pada upaya negara untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan bagi setiap individu yang memiliki atau berencana memiliki properti sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun, praktik perjanjian nominee sering kali menjadi bentuk penyelundupan hukum yang justru menciptakan tantangan dalam kehidupan di negara hukum Indonesia, yang akan bermuara pada perjanjian tersebut akan batal demi hukum sesuai ketentuan pasal 26 UUPA, yang menyatakan bahwa perjanjian nominee yang bertujuan memberikan kepemilikan properti (seperti sarusun) kepada WNA, bertentangan dengan ketentuan hukum agraria, sehingga dinyatakan batal demi hukum.²⁰

Hal ini menggarisbawahi bahwa tanah di Indonesia merupakan milik bangsa Indonesia yang harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, pembatasan kepemilikan properti oleh WNA, terutama hak milik atas tanah yang diproyeksikan sebagai kepemilikan sarusun dalam penulisan jurnal ilmiah ini, merupakan salah satu cara negara melindungi kedaulatan atas sumber daya agraria. Namun, perjanjian nominee, yang memungkinkan WNA untuk secara tidak langsung memiliki properti dengan menggunakan nama WNI sebagai pihak nominee,

¹⁷ H. Endang Hadrian, *Penyelesaian Sengketa Melalui Perdamaian pada Sistem Peradilan Perdata sebagai Penyelesaian Rasa Keadilan di Indonesia*, (Jakarta : PT.RajaGrafindo Persada, 2022), hlm 32.

¹⁸ R. Ada dan A. Safik, “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*, Vol.6, No.2, (2024) : 17.

¹⁹ Baron Fernanda Simarmata, “Kepastian Hukum Bagi Warga Negara Asing Dalam Memiliki Rumah Susun Di Indonesia”, *Jurnal Notarius*, Vol.2, No.1, (2023) : 12-14.

²⁰ Satjipto raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm 5.

melanggar ketentuan dari syarat sah perjanjian berdasarkan KUHPerduta. Praktik tersebut dapat merusak tujuan utama pembatasan hukum, yaitu melindungi kepentingan nasional dari dominasi asing atas tanah dan properti.²¹

Perjanjian nominee berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum bagi semua pihak yang terlibat. Bagi WNA, meskipun secara substansi mereka dianggap sebagai pemilik properti, status tersebut tidak diakui secara hukum. Apabila WNI yang bertindak sebagai pihak nominee mengklaim kepemilikan penuh atas properti tersebut atau terjadi sengketa di antara para pihak, WNA tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk mempertahankan haknya, dikarenakan secara formal WNI merupakan subjek hukum yang terdaftar sebagai pemilik di dalam sertifikat sarusun tersebut. Di sisi lain, WNI yang menjadi nominee juga berada dalam posisi rentan. Jika pihak berwenang menemukan adanya perjanjian nominee, WNI dapat dikenai sanksi karena dianggap terlibat dalam tindakan yang melanggar hukum, termasuk penyelundupan hukum agraria. Risiko kepemilikan yang akan dihadapi juga nyata adanya, terlebih lagi akan ada kemungkinan potensi sengketa di masa depan, dengan asumsi jika pihak nominee (WNI) meninggal dunia, maka ahli waris dapat melakukan klaim hak atas sarusun tersebut, sehingga menimbulkan sengketa antara WNA dan ahli waris.²²

Dalam hal ini, perjanjian nominee justru menciptakan situasi yang rumit, sehingga mengurangi tingkat kepercayaan terhadap sistem hukum. Penegakan hukum atas kepemilikan properti di Indonesia menjadi lebih kompleks akibat adanya praktik perjanjian nominee. Meskipun perjanjian ini secara jelas melanggar ketentuan hukum, penegak hukum sering kali menghadapi kesulitan dalam mengidentifikasi dan membuktikan adanya perjanjian nominee.²³ Dengan demikian, perjanjian nominee melemahkan prinsip kedaulatan nasional atas tanah karena memungkinkan WNA untuk secara tidak langsung menguasai properti di Indonesia. WNA yang menggunakan perjanjian nominee tidak memiliki perlindungan hukum yang jelas. Jika WNI sebagai pihak nominee mengklaim kepemilikan penuh atas properti tersebut, WNA akan kesulitan untuk menuntut haknya secara hukum. WNI yang bertindak sebagai nominee juga menghadapi risiko hukum, termasuk kemungkinan dikenai sanksi administrasi atau pidana karena dianggap terlibat dalam penyelundupan hukum. Praktik perjanjian nominee dapat mengurangi pendapatan negara dari pajak dan menciptakan ketidakpastian dalam pengelolaannya.²⁴

Beberapa uraian dasar hukum mengenai kepemilikan sarusun di Indonesia yang diantaranya dilandaskan pada UUPA, seperti pada pasal 16 ayat (1) yang menyatakan bahwa hak milik atas tanah dan properti di Indonesia hanya dapat dimiliki oleh WNI. Kemudian, pada pasal 26 ayat (2) yang menyatakan bahwa pelarangan untuk melakukan pengalihan hak milik kepada WNA. Selaras dengan hal tersebut, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, bahwa pada pasal 54 mengatur bahwa WNA dapat memiliki sarusun terbatas pada sarusun di atas tanah hak pakai atau hak guna bangunan (HGB), dan bukan berupa hak milik. Serta dikuatkan oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016, yang menegaskan bahwa WNA dapat memiliki sarusun untuk tempat tinggal dengan syarat tertentu, seperti kepemilikan izin mendirikan bangunan (IMB) yang sah. Meski begitu, seiring dengan perkembangan regulasi hukum terkini mengenai pengaturan kepemilikan sarusun oleh WNA, bahwa berdasarkan ketentuan *lex specialis* Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 pada pasal 67 ayat (1) Huruf C, pemerintah dapat mengizinkan Orang Asing yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti dokumen keimigrasian berupa visa, paspor, atau izin tinggal serupa, untuk dapat memiliki Sarusun dengan status kepemilikan terbatas. Serta juga tertera di Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja pada pasal 144 berikut penjelasannya, menyatakan bahwa terkait kepemilikan Sarusun oleh WNA diperbolehkan di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan

²¹ Achmad Hariyadi, *Op.Cit.*

²² Muhammad Ibnu Isra, *Penguasaan Hak Atas Tanah oleh Warga Negara Asing Berlandaskan Perjanjian Pinjam Nama*, *Undergraduate thesis*. Surabaya: Universitas Muhammadiyah Surabaya, 2023. Dipublikasikan, hlm 6.

²³ Clara Vania dan Gunawan Djajaputra, *Op.Cit.*, hlm 10.

²⁴ Yusep Sofiyani Ali, *Analisis Hukum Tentang Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Indonesia Dihubungkan Dengan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok - Pokok Agraria Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tinggal Oleh Orang Asing*, *Other thesis*. Bandung: Universitas Komputer Indonesia, 2020. Dipublikasikan, hlm 5.

bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lain, seperti kawasan pariwisata. Berdasarkan pandangan ini, juga memperkuat bahwa perjanjian nominee atas kepemilikan sarusun agar tidak dilakukan.²⁵

Perjanjian nominee memiliki risiko hukum yang tinggi baik dari sisi kepemilikan, sengketa, bahkan pidana bagi untuk kedua belah pihak. Bagi WNA, tidak adanya payung perlindungan hukum, sehingga WNA memiliki celah yang sangat besar untuk dirugikan, dikarenakan tidak ada jaminan bahwa nominee (WNI) akan tetap mematuhi kesepakatan dan menjaga itikad baik akan berlangsung selamanya. WNI dapat sewaktu-waktu mengklaim kepemilikan atas properti tersebut secara penuh, yang secara hukum didukung oleh dokumen-dokumen resmi. Begitupun sebaliknya, bagi WNI yang bertindak sebagai nominee, mereka menghadapi risiko tuntutan hukum, baik oleh pihak ketiga maupun oleh negara. Jika pemerintah mengetahui adanya penyelundupan hukum melalui perjanjian nominee, WNI dapat dikenai sanksi administrasi, perdata, atau bahkan pidana.²⁶

SIMPULAN

1. Perjanjian nominee dalam konteks jual beli satuan rumah susun (Sarusun) antara warga negara asing (WNA) dan warga negara Indonesia (WNI) menciptakan berbagai tantangan hukum, terutama soal legalitas, dan kedaulatan nasional atas tanah. Praktik ini dilakukan untuk menghindari larangan kepemilikan properti oleh WNA sesuai UUPA, serta peraturan-peraturan hukum terkait. Namun, perjanjian nominee sering dianggap melanggar hukum dan asas ketertiban umum, sehingga dapat dinyatakan batal demi hukum.
2. Dampak dari perjanjian nominee atas kepemilikan sarusun mencakup ketidakpastian hukum bagi pihak-pihak yang terlibat. WNA tidak diakui sebagai pemilik secara hukum, sementara WNI yang menjadi pihak nominee rentan terhadap sanksi hukum. Regulasi-regulasi terkait perjanjian menegaskan bahwa perjanjian nominee yang melanggar hukum agraria dan aturan yang relevan, akan batal demi hukum. Untuk mengatasi permasalahan ini, diperlukan reformasi hukum yang komprehensif, termasuk regulasi yang memberikan kepastian hukum bagi WNA dengan tetap menjaga kedaulatan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fuady, Munir. *Etika Profesi Hukum Bagi Hakim, Jaksa, Advokat, Notaris, Kurator dan Pengurus*. Bandung : Citra Aditya Bakti, 2005.
- Hadrian, H. Endang. *Penyelesaian Sengketa Melalui Perdamaian pada Sistem Peradilan Perdata sebagai Penyelesaian Rasa Keadilan di Indonesia*. Jakarta : PT.RajaGrafindo Persada, 2022.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Jakarta : Sinar Grafika, 2013.
- HS, Salim. *Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUHPperdata*. Jakarta : PT.RajaGrafindo Persada, 2006.
- Mamudji. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2010.
- Nasution, Bahdeer Johan. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung : CV. Mandar Maju, 2008.
- Raharjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2003.
- Sumardjono, Maria S.W. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*. Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2007.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

²⁵ Heni Nikita Ransa & Siti Malikhatun Badriyah, "Kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia", *Notarius, Volume 16, Nomor 2*, (2023) : 10.

²⁶ M. Pulungan, dkk, "Akibat Hukum Perjanjian Nominee Dalam Praktek Jual Beli Tanah di Indonesia", *Jurnal Sakato Ekasakti Law Review, Volume 3, Nomor 1*, (2024) : 22-35.

Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.
Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 29 Tahun 2016

Tesis

- Ali, Yusep Sofiyana. “Analisis Hukum Tentang Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Indonesia Dihubungkan Dengan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok - Pokok Agraria Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tinggal Oleh Orang Asing”, *Other thesis*. Bandung: Universitas Komputer Indonesia, 2020. Dipublikasikan.
- Hariyadi, Achmad. “Kedudukan Hukum Perjanjian Nominee Antar Sesama Warga Negara Indonesia Dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah”, *Masters thesis*. Surabaya: Universitas Narotama, 2022. Dipublikasikan.
- Isra, Muhammad Ibnu. “Penguasaan Hak Atas Tanah oleh Warga Negara Asing Berlandaskan Perjanjian Pinjam Nama”, *Undergraduate thesis*. Surabaya: Universitas Muhammadiyah Surabaya, 2023. Dipublikasikan

Jurnal

- Ada, R. dan A. Safik, “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, Vol.6, No.2, (2024) : 17*.
- M. Pulungan, dkk. “Akibat Hukum Perjanjian Nominee Dalam Praktek Jual Beli Tanah di Indonesia”, *Jurnal Sakato Ekasakti Law Review, Volume 3, Nomor 1, (2024) : 22-35*.
- Ransa, Heni Nikita & Siti Malikhatun Badriyah. “Kepemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing Di Indonesia”, *Notarius, Volume 16, Nomor 2, (2023) : 10*.
- Simarmata, Baron Fernanda. “Kepastian Hukum Bagi Warga Negara Asing Dalam Memiliki Rumah Susun Di Indonesia”, *Jurnal Notarius, Vol.2, No.1, (2023) : 12-14*.
- Vania , Clara dan Gunawan Djajaputra. “Keabsahan Penggunaan Kuasa Mutlak dalam Perjanjian Jual Beli (PPJB) Tanah yang Dibuat Oleh Notaris”, *Jurnal Hukum Adigama, Vol. 1, No. 2, (November 2018) : 8*.