

**PRAKTIK NOMINEE AGREEMENT OLEH WARGA NEGARA ASING SEBAGAI  
SARANA PENYELUNDUPAN HUKUM  
DI SEKTOR AGRARIA INDONESIA**

**Oleh: Mutiara Rizkia**

**Pembimbing I: Dr. Zulfikar Jayakusuma, S.H., M.H.**

**Pembimbing II: Ulfia Hasanah S.H., M.Kn.**

**Alamat: Jl. Sejahtera, No. 13, Pekanbaru.**

**Email: mutiararizkiaa@gmail.com**

***Abstract***

*Many foreigners come to Indonesia to settle in the country, but are limited in their need for housing and land. According to Indonesian law, foreigners cannot own property rights to land in Indonesia. Thus, foreigners choose a shortcut using a nominee agreement which is indicated as legal smuggling. Seeing the existence of foreign elements in the civil relations that occur, and the act of legal smuggling (wetsontduiking) which falls into the realm of Privat International law (PIL). The purpose of this research is to find out the aspects of PIL in the practice of nominee agreements on land by foreigners and to find out the legal consequences of controlling land ownership rights carried out by foreigners through nominee agreements in Indonesia from an PIL perspective by first examining the legal force of nominee agreements.*

*The results of this normative legal research are, nominee agreement is an agreement containing international aspects made between Indonesian citizens and someone who according to the law cannot be the subject of property rights, namely in order to control land with property rights. Nominee agreement is a form of legal smuggling to avoid the provisions of Article 21 paragraph (1) in conjunction with Article 26 paragraph 2 of the UUPA. Based on Article 1320 of the Civil Code, the nominee agreement does not fulfill the halal causa, so that the legal consequences are null and void. Legal smuggling results in *fraus omnia corrumpit*, namely that the legal act in its entirety is invalid.*

***Keywords: Nominee- Legal Smuggling-Foreigners-Agrarian***

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Belakangan ini, tidak sedikit WNA berkunjung hingga berkeinginan menetap di Indonesia.<sup>1</sup> Dengan memilih menetap di Indonesia, tentunya tidak luput dari kebutuhan manusia akan tempat tinggal. Hal ini juga menjadi salah satu faktor meningkatnya kebutuhan terhadap tanah. Berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia, terdapat berbagai macam hak atas tanah di Indonesia, salah satunya yakni hak milik. Pada dasarnya hak milik atas tanah merupakan induk dari hak guna bangunan, hak sewa bangunan, dan juga hak pakai.<sup>2</sup> Hak milik tersebut hanya dapat digunakan oleh Warga Negara Indonesia (selanjutnya ditulis WNI), seperti yang telah diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya ditulis UUPA). Sehingga, WNA tidak boleh mempunyai hak milik di Indonesia.

Dengan demikian, secara hukum telah jelas bahwa WNA tidak dapat mempunyai hak milik. Namun, banyak ditemui kepemilikan tanah oleh WNA dengan berbagai cara, salah satunya yaitu dengan modus bisnis dan investasi oleh WNA berkedok pariwisata untuk menguasai tanah dengan hak milik.<sup>3</sup> Perbuatan ini dilakukan melalui perjanjian yang biasanya dikenal dengan istilah *nominee agreement*.

---

<sup>1</sup><https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/12/01/1879/jumlah-kunjungan-wisman-keindonesia-pada-oktober-2022-mencapai-678-53-ribu-kunjungan-dan-jumlah-penumpangang-angkutan-udara-domestik-pada-oktober-2022-naik-10-08persen.html#:~:text=A.&text=Dari%20Januari%20hingga%20Oktober%202022,periode%20yang%20sama%20tahun%202021>, diakses tanggal 25 Oktober 2022

<sup>2</sup> Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 82.

<sup>3</sup> Aslan Noor, "Case Settlement of Nominee Agreement as A Mode of Land Tenure for Foreign Nationals in Indonesia", *International Journal of Criminal Justice Science*, Vol 16, Issue 2, July – December 2021, hlm. 178

Sederhananya, tanah tersebut diatasnamakan WNI agar tidak menyalahi ketentuan hukum yang berlaku dalam UUPA. Melalui *nominee agreement*, WNA cukup meminjam identitas dari seorang WNI untuk dicantumkan namanya dalam suatu sertifikat tanah dan WNA menilai bahwa perjanjian tersebut jauh lebih praktis dan menguntungkan kedua belah pihak.<sup>4</sup>

Cara ini diindikasikan sebagai penyelundupan hukum, mengingat menurut pendapat Kegel, penyelundupan hukum yaitu adanya unsur untuk menyeludupi sesuatu, yakni suatu cara yang tidak normal, cara luar biasa yang memperlihatkan siasat muslihat "*Er wendet List an*" (Bahasa Jerman) atau "Dia menggunakan kelicikan atau muslihat" (Bahasa Indonesia).<sup>5</sup> Selain itu, mengutip pendapat I Wayan Werasmana Sancaya, "*The agreement made using such authority to the Indonesian citizens as the nominee is smuggling law*".<sup>6</sup>

*Nominee agreement* juga dikenal dengan istilah *trust*.<sup>7</sup> *Nominee agreement* sendiri merupakan perjanjian yang bersumber dari kebiasaan di negara *common law system*. Dalam *trust*, kepemilikan secara absolut dipecah menjadi kepemilikan yang terdaftar secara hukum (*legal owner*) dan kepemilikan secara kemanfaatan benda (*beneficial owner*).<sup>8</sup> Memang, pada kenyataannya Indonesia adalah negara dengan *civil law*

<sup>4</sup> Muhammad Taufiq Budiarto, "Sudut Pandang Perpajakan Atas Pengalihan Hak Tanah Dan Bangunan Dengan Mekanisme Perjanjian *Nominee*", *Jurnal BPPK Kemenkeu*, Pusdiklat Pajak Jakarta, 2018, hlm. 435.

<sup>5</sup> Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 2019, hlm. 166.

<sup>6</sup> I Wayan Werasmana Sancaya, Nella Hasibuan O'Leary, "The Nominee Agreement in Bali", *International Journal of Sociological Jurisprudence*, Volume 2, Issue 1, 2019, hlm. 27.

<sup>7</sup> Bryan A. Gardner, *Black's Law Dictionary*, 7th ed., West Group, St. Paul, Minnesota 1999, hlm. 1513.

<sup>8</sup> Lucky Suryo Wicaksono, "Kepastian Hukum *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham

*system*, namun praktik *nominee agreement* ini kerap terjadi.

Salah satu contohnya yaitu kasus Ronald Graham Smith (WNA) sebagai Penggugat, melawan Sawitri (WNI) sebagai Tergugat pada Putusan Nomor 215/Pdt.G/2019/PNDps. Sawitri merupakan *nominee* atas aset yang dibeli oleh Ronald Graham Smith. Dalam putusan ini, Majelis Hakim berkesimpulan bahwa tanah yang menjadi objek sengketa yang diatas tanah tersebut telah berdiri bangunan Villa Awang merupakan hak milik dari Ronald Graham Smith. Menurut Majelis Hakim, tuntutan Penggugat untuk dinyatakan sebagai pemilik atas lokasi tanah yang untuk selanjutnya dijadikan sebagai tempat berdirinya Villa Awang haruslah dikabulkan.

Dalam peristiwa ini berarti, hubungan hukum yang bersangkutan, unsur-unsurnya tidak lagi nasional murni, akan tetapi sudah mengandung unsur asing (*foreign element*).<sup>9</sup> Dengan terdapatnya unsur- unsur asing yang menimbulkan isu HPI dalam perkara ini, maka penyelesaian perkara tersebut layak mempertimbangkan kaidah HPI. Apalagi, *contracts* dan *property* (yang mengandung unsur asing didalamnya) termasuk kedalam ruang lingkup HPI.<sup>10</sup>

Putusan Hakim pada perkara ini tentunya menimbulkan persoalan hukum mengingat *nominee agreement* merupakan salah satu bentuk penyelundupan hukum, yakni untuk menghindari peraturan yang mengatur bahwa WNA tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang Hak Milik di Indonesia. Hal ini tercantum dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa hanya perseorangan yang berkewarganegaraan Indonesia yang dapat memiliki Hak Milik. Namun, secara tidak

langsung putusan-putusan diatas seakan memperbolehkan penggunaan *nominee*.<sup>11</sup>

Dari latar belakang diatas, yang menjadi fokus penelitian dalam skripsi ini adalah subyek asing yakni WNA sebagai pemilik tanah serta bangunan di atasnya yang bersumber dari perjanjian (*nominee agreement*), sedangkan perolehan hak milik tersebut pada dasarnya lahir dari perjanjian yang dikategorikan sebagai penyeludupan hukum karena bertentangan dengan UUPA. Sehingga, Peneliti tertarik mengkaji kekuatan hukum *nominee agreement* oleh WNA yang bertentangan dengan UUPA karena *agreement* inilah yang menjadi sebab adanya objek yang disengketakan.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah Peneliti uraikan sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian yakni sebagai berikut:

1. Bagaimanakah aspek Hukum Perdata Internasional dalam praktik *nominee agreement* atas tanah oleh Warga Negara Asing?
2. Bagaimanakah akibat hukum penguasaan Hak Milik tanah yang dilakukan oleh Warga Negara Asing melalui *nominee agreement* di Indonesia dalam perspektif Hukum Perdata Internasional?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui aspek Hukum Perdata Internasional dalam praktik *nominee agreement* atas tanah oleh Warga Negara Asing.
- b. Untuk mengetahui akibat hukum penguasaan Hak Milik tanah yang dilakukan oleh Warga Negara Asing melalui *nominee agreement*

---

Perseroan Terbatas”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 23, No. 1, 23 Januari 2016, hlm. 43.

<sup>9</sup> Muhammad Romli, “Hukum Perdata Internasional Sebagai Sub Sistem Hukum Nasional Indonesia”, *Jurnal Al Wasith: Jurnal Studi Hukum Islam*, Vol. 6 No. 2, Tahun 2021, hlm. 209

<sup>10</sup> Sudargo Gautama, Robert N. Hornick, *An Introduction To Indonesian Law, Unity In Diversity*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 171-177.

<sup>11</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 95.

di Indonesia dalam perspektif Hukum Perdata Internasional.

## 2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai syarat untuk menyelesaikan perkuliahan Strata satu Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Riau.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dibidang ilmu hukum khususnya di bidang Hukum Perdata Internasional.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai sumber informasi dan bahan referensi bagi pemerintah, akademisi, maupun bagi masyarakat pada umumnya.

## D. Kerangka Teori

### 1. Teori *Lex Loci Solutions*

Terdapat beberapa teori yang berkenaan dengan titik pertalian sekunder di dalam hukum perdata internasional, salah satunya *Lex loci solutions*. Menurut teori ini, hukum yang berlaku bagi suatu kontrak adalah tempat dimana kontrak tersebut dilaksanakan.<sup>12</sup>

Menurut Sudargo Gautama dalam praktek hukum internasional umumnya diakui bahwa berbagai peristiwa tertentu dipastikan oleh hukum yang berlaku pada tempat pelaksanaan kontrak.<sup>13</sup> Dalam teori *lex loci solutions*, pilihan hukum ditentukan dari tempat di mana kontrak tersebut dilaksanakan.<sup>14</sup>

*Lex loci solutions* ini merupakan variasi dari penerapan *locus regit actum* yang tertera dalam didalam Pasal 18 AB

(*Algemeene Bepalingen van Wetgeving*) dimana pasal ini merupakan salah satu dari tiga pasal lama warisan Belanda yang menjadi dasar dalam pengaturan HPI di Indonesia. Dalam pasal ini dijelaskan bahwa bentuk dari setiap perbuatan hukum dinilai menurut perundang-undangan negara dan tempat perbuatan itu dilakukan (*locus regit actum*).

### 2. Teori Penyelundupan Hukum

Istilah penyeludupan hukum berasal dari *Wetsontduiking* dalam bahasa Belanda, *fraude a la loi* dalam bahasa Perancis, *fraus legis* dalam bahasa Latin.

Menurut Kusters-Dubbink yang dikutip dari buku Sudargo Gautama, penyeludupan hukum terjadi apabila seseorang dengan berdasarkan dan menggunakan kata-kata dari undang-undang, tetapi melawan jiwa dan tujuannya, secara tipu muslihat melakukan perbuatan-perbuatan yang ternyata diadakan dengan maksud agar dapat mengelakan kaidah-kaidah hukum yang tertulis atau yang tidak tertulis.<sup>15</sup> Tujuan penyeludupan hukum adalah untuk dapat menghindarkan suatu akibat hukum yang tidak dikehendaki atau untuk mewujudkan suatu akibat hukum yang dapat dikehendaki.<sup>16</sup> Sehubungan dengan penyeludupan hukum, terdapat asas *Fraus Omnia Corruptit*, artinya penyeludupan hukum mengakibatkan bahwa perbuatan itu dalam keseluruhannya tidak berlaku.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Sudyana, "Problematika Hukum Dalam Transaksi Elektronik dan Upaya Penyelesaiannya", *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE*, Vol. 12 No. 2 November 2019, hlm. 188.

<sup>13</sup> Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional*, Jilid II Bagian 5 (Buku 6), Alumni, Bandung, 1998, Hlm. 17

<sup>14</sup> Muhammad Ilham, "Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Kontrak Dagang Dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional (Analisis Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor:

09/Pdt.G/2006/PN.JBI)", *Jurnal Restitusi*, Volume I Nomor 1, Januari – Juli 2019, hlm. 77.

<sup>15</sup> Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung, 2019, hlm. 166

<sup>16</sup> Yulia, *Hukum Perdata Internasional*, Unimal Press, Kampus Bukit Indah Lhokseumawe, 2016, hlm. 112

<sup>17</sup> Sudargo Gautama, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 167

## E. Kerangka Konseptual

1. *Nominee agreement* adalah perjanjian antara Warga Negara Asing dan Warga Negara Indonesia yaitu dengan menggunakan nama pihak Warga Negara Indonesia yang ditunjuk sebagai *nominee* untuk didaftarkan sebagai pemilik atas tanah tersebut. Dengan adanya *nominee agreement*, WNA cukup meminjam identitas dari seorang WNI untuk dicantumkan namanya dalam suatu sertifikat tanah.<sup>18</sup>
2. Penyelundupan hukum yaitu terjadi apabila seseorang dengan berdasarkan dan menggunakan kata-kata dari undang-undang, tetapi melawan jiwa dan tujuannya, secara tipu muslihat melakukan perbuatan-perbuatan yang ternyata diadakan dengan maksud agar dapat mengelakan kaidah-kaidah hukum yang tertulis atau yang tidak tertulis.<sup>19</sup>
3. Warga Negara Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.<sup>20</sup>
4. Sektor Agraria adalah sektor yang berkaitan dengan masalah tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.<sup>21</sup>
5. Hukum Perdata Internasional adalah hukum perdata untuk hubungan-hubungan internasional. Yang internasional adalah hubungan-hubungannya, tetapi kaidah-kaidah Hukum Perdata Internasional-nya adalah Hukum Perdata Nasional belaka.<sup>22</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif adalah suatu penelitian yang mencakup tentang

asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.<sup>23</sup>

Dalam penelitian ini, Peneliti melakukan penelitian terhadap asas-asas hukum. Penelitian hukum normatif terhadap asas-asas hukum yaitu penelitian terhadap unsur-unsur hukum baik unsur ideal (*norm-wissenschaft/sollenwissenchaft*) yang menghasilkan kaidah-kaidah hukum melalui filsafat hukum dan unsur nyata (*tatsachenwissenchaft/ seinwissenchaft*) yang menghasilkan tata hukum tertentu.<sup>24</sup>

## 2. Sumber Data

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>25</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*)
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 4) New Zealand's *Trusts Act* 2019 (Undang-Undang Perwalian Negara Selandia Baru Tahun 2019)
- 5) Putusan Nomor 215/Pdt.G/2019/PNDps

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>26</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini yaitu, buku, skripsi, dan jurnal.

<sup>18</sup> Muhammad Taufiq Budiarto, "Sudut Pandang Perpajakan Atas Pengalihan Hak Tanah Dan Bangunan Dengan Mekanisme Perjanjian *Nominee*", *Jurnal BPPK Kemenkeu*, Pusdiklat Pajak Jakarta, 2018, hlm. 435

<sup>19</sup> Sudargo Gautama, *Op.cit.*, hlm. 166

<sup>20</sup> Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

<sup>21</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 1

<sup>22</sup> Sudargo Gautama, *Op. Cit.*, hlm. 4

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 51.

<sup>24</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm.48.

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, *Op. cit.*, hlm. 52.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 52

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>27</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini yaitu, *Black's Law Dictionary*

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui sifat kepustakaan atau studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut sebagai penelitian hukum normatif (*legal research*).<sup>28</sup>

### 4. Analisis Data

Dalam penelitian ini, analisis yang akan digunakan Peneliti adalah analisis kualitatif yaitu menganalisis secara utuh tanpa menggunakan statistik atau matematika tetapi didasarkan pada teori dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat para ahli yang berkaitan dengan praktik *nominee agreement* oleh Warga Negara Asing sebagai sarana penyelundupan hukum di sektor agraria Indonesia. Dan dapat ditarik kesimpulan bahwa Peneliti menggunakan metode berpikir deduktif.

## II. PEMBAHASAN

### A. Aspek Hukum Perdata Internasional Dalam Praktik *Nominee agreement* Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing

Praktik *nominee agreement* antara Ronald Graham Smith yang merupakan warga negara Selandia Baru dengan Sawitri seorang warga negara Indonesia, merupakan suatu perbuatan yang mengandung unsur *foreign element* didalamnya karena para pihak yang melakukan perjanjian berbeda kewarganegaraannya, sehingga tunduk pada hukum nasionalnya masing-masing.

Perkara praktik *nominee agreement* yang dilakukan oleh WNA dan WNI ini merupakan perkara yang termasuk dalam lingkup bidang HPI karena didalamnya terdapat suatu keadaan yang menimbulkan hubungan-hubungan HPI melalui adanya titik-titik pertalian. Adapun titik-titik pertalian dalam perkara ini yaitu:

#### 1. Titik Taut Primer (TPP)

Terdapat perbedaan kewarganegaraan yang menjadi dasar mengapa kasus ini dikategorikan sebagai suatu perkara HPI, yakni Ronald Graham Smith merupakan warga negara Selandia Baru dengan Sawitri seorang warga negara Indonesia. Selain itu, perbedaan domisili para pihak juga menjadi faktor yang menyebabkan praktik *nominee agreement* ini menjadi hubungan keperdataan yang bersifat internasional.

#### 2. Titik Taut Sekunder (TPS)

TPS ialah faktor yang menentukan hukum nasional negara manakah yang digunakan dalam suatu peristiwa yang telah dikategorikan sebagai suatu perkara perdata internasional atau setelah melewati tahap TPP. Adapun TPS yang terdapat dalam perkara ini yaitu:

##### a. Tempat letaknya suatu benda (*Lex rei sitae/ lex situs*)

Objek perkara dalam perjanjian atau *agreement* yang dilakukan berada di Indonesia, yakni tanah. Sesuai dengan kaidah HPI Indonesia yang pada mulanya berasal dari *Algemene Bepalingen Van Wetgeving (AB)*<sup>29</sup>, tepatnya pada Pasal 17 AB yang berbunyi "*Ten opzichte van onroerende goederen geldt de wet van het land of plaats, al waar die goederen gelegen zijn*". Yang artinya, terhadap benda-

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 52

<sup>28</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 68.

<sup>29</sup> Ari Purwadi, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional*, Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan (PPHP) Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya, 2016, hlm. 9

benda bergerak maupun benda tidak bergerak berlaku perundang-undangan negara atau tempat dimana benda-benda itu terletak.<sup>30</sup> Sehingga, benda bergerak maupun benda tidak bergerak harus dinilai menurut hukum dari negara atau tempat dimana benda itu terletak (*lex rei sitae*) siapapun pemiliknya.

**b. Tempat dilaksanakannya perjanjian (*lex loci solutions/ lex loci exccutionis*)**

*Lex loci solutions* merupakan salah satu faktor penentu kaidah hukum nasional negara mana yang digunakan dalam suatu hubungan keperdataan internasional khususnya pada bidang hukum perjanjian. Perjanjian/*agreement* yang dilakukan para pihak perkara ini dilaksanakan di Indonesia. Hal ini juga berhubungan dengan objek atau *situs* yang merupakan hasil perjanjian/*agreement* berada di Indonesia.

**c. Kewarganegaraan (*lex patriae*)**

Di dalam Pasal 12 ayat 1 Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Hukum Perdata Internasional, status personal orang berlaku sesuai dengan hukum nasional orang tersebut yang ditetapkan berdasarkan prinsip Kewarganegaraan. Sehingga, penentuan status personal para pihak yang bersengketa ditentukan berdasarkan kewarganegarannya, dalam hal ini para pihak berkewarganegaraan asing (New Zealand), dan berkewarganegaraan Indonesia.

**d. Pilihan Hukum (*choice of law*)**

Dalam bidang hukum kontrak, dikenal adanya pilihan hukum atau *choice of law*. Dengan dipilihnya Pengadilan Negeri di Indonesia, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pilihan hukum dalam perjanjian/*agreement* yang dilakukan ialah hukum Indonesia, atau yang dikenal dengan pilihan hukum

secara diam-diam (*stilzwijgend, implied, tacality*).<sup>31</sup>

Mengingat pilihan hukum haruslah hukum yang mempunyai hubungan tertentu dengan perjanjian<sup>32</sup>, maka satu-satunya hukum asing yang mungkin digunakan yakni hukum nasional negara Selandia Baru. Penggunaan hukum negara Selandia Baru berpotensi melawan ketertiban umum. Hal ini dikarenakan Selandia Baru merupakan negara dengan sistem hukum *common law*, sehingga pada dasarnya negara Selandia Baru mengenal konsep *Trust* dalam perjanjian. Mengenai *Trust*, di Selandia Baru diatur dalam *Trust Act 2019*. Dalam *Section Number 9, Part I : General Provisions* (terjemahan: Pasal 9, Bab I: Ketentuan Umum) mengenai definisi *trust* terdapat penggunaan istilah *beneficiary* dan *trustee*. Sehingga, dalam hal ini negara Selandia Baru pada hakikatnya memperbolehkan penggunaan konsep *trust* dalam kepemilikan properti.

Dari penjabaran diatas, terlihat jelas bahwa banyak faktor didalam TPS yang mengarah ke penggunaan kaidah hukum Indonesia. Berdasarkan analisis yang dilakukan oleh Peneliti, teori yang paling tepat digunakan dalam menentukan hukum nasional mana yang digunakan ialah berdasarkan *lex loci solutions*. Hal ini mengingat pada dasarnya, hubungan keperdataan yang terjadi berasal dari adanya suatu perjanjian, dalam hal ini yakni *nominee agreement*. Objek (*lex rei sitae*) yang pada dasarnya terlahir dari adanya perjanjian. Sejalan dengan ketentuan HPI, hukum yang berlaku didalam perjanjian salah satunya ditentukan oleh titik taut yang berkenaan dengan perjanjian, yakni *lex loci solutions*, sehingga hukum nasional Indonesia berperan sebagai kaidah HPI dalam perkara ini.

<sup>30</sup> Naskah Akademik tentang Hukum Perdata Internasional, hlm. 4

<sup>31</sup> Sudargo Gautama, *Op. Cit.*, hlm. 177.

<sup>32</sup> <https://lms-paralel.esaunggul.ac.id/mod/resource/view.php?id=88670>

Karena peristiwa ini bermula karena adanya perjanjian/kontrak, maka yang menjadi faktor penentu dalam TPS ialah *lex loci solutions*. Sehingga, sepantasnya dalam persoalan perdata internasional pada kasus ini menitik beratkan pada kaidah hukum nasional Indonesia mengenai perjanjian. Kemudian, atas dasar perbedaan kewarganegaraan pada TPP, maka dapat dikatakan bahwa kasus ini merupakan perkara yang termasuk dalam ruang lingkup hukum perdata Internasional.

Berdasarkan kaidah hukum Indonesia, mengenai perjanjian diatur dalam Buku III KUHPerdata tentang perikatan dan menganut sistem terbuka (*open system*) yang merupakan refleksi dari asas kebebasan berkontrak. Hal ini menyebabkan perjanjian yang diatur diluar KUHPerdata (*innominat*) pada dasarnya diperbolehkan. *Nominee agreement* sendiri ialah perjanjian yang diatur diluar KUHPerdata. Perjanjian *innominat* boleh dibuat dengan menaati ketentuan mutlak didalam Pasal 1320 KUHPerdata yakni mengenai syarat sah dan tidak melanggar ketertiban umum.

Sehubungan dengan objek perjanjian yakni tanah, ketentuan mengenai hak atas tanah diatur didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Terdapat unsur asing yang terkandung di dalam UUPA, hal ini dibuktikan dengan adanya jenis hak penguasaan atas tanah yang dapat diperoleh/digunakan oleh subyek asing yakni WNA di Indonesia. Adapun hak penguasaan tanah yang dikuasai oleh WNA yakni hak pakai dan hak sewa bangunan.

## B. Akibat Hukum Penguasaan Hak Milik Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui *Nominee Agreement* di Indonesia dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional

Berdasarkan kebiasaan internasional, makna dari hukum kontrak internasional itu adalah ketentuan yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kesepakatan yang dibuat oleh dua pihak atau lebih yang berkenaan dengan penerapan dasar hukum maupun persyaratan sahnya, prosedurnya, teknik pembentukannya, pelaksana-naannya dan penyelesaiannya yang secara keseluruhan terdapat unsur asing atas kontrak yang dibuat. Jadi esensi dari kontrak internasional itu adalah kesepakatan,<sup>33</sup> sehingga *nominee agreement* yang dilakukan para pihak telah mencakup esensi pokok dalam kontrak internasional. Namun, hukum kontrak internasional itu mulanya merupakan hukum nasional negara-negara yang digunakan sebagai dasar untuk mengatur kontrak internasional.

Berdasarkan hukum negara Selandia baru, sistem hukum yang paling dekat dan paling nyata dengan kontrak tersebut dianggap sebagai hukum yang tepat bagi suatu kontrak.<sup>34</sup> Sehingga hal ini mengarah ke hukum nasional Indonesia.

Dalam *nominee agreement* hak milik tanah oleh WNA, dapat dilihat bahwa terdapatnya perjanjian yang dibuat antara *nominee* dengan *beneficiary*. WNI selaku *nominee* merupakan *legal owner* dari tanah tersebut, atau secara sederhananya, WNI sebatas pemilik *de jure*, dan WNA sebagai *beneficiary* merupakan pemilik *de facto* dari tanah tersebut. Sedangkan, di Indonesia tidak mengenal kepemilikan tanah seperti hal tersebut, hak milik atas tanah secara konkrit

---

<sup>33</sup> Artikel esensi hukum kontrak internasional, <https://mh.uma.ac.id/esensi-hukum-kontrak-internasional/>, diakses tanggal 22 Februari 2023.

<sup>34</sup> Richardson, "International contracts and the choice of law in New Zealand", *Senior Lecturer in Law, University of Canterbury*, hlm. 651.

hanya dapat dimiliki oleh WNI. Sehingga, praktik ini tidak sinkron dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

*Nominee agreement* tidak diatur dalam KUHPerduta Indonesia, sehingga dikategorikan sebagai perjanjian innominat. Kebebasan para pihak dalam membuat perjanjian merupakan refleksi dari adanya sistem terbuka (open system) KUHPerduta Indonesia dan karena adanya asas kebebasan berkontrak. Namun, hal tersebut harus tetap harus tunduk kepada syarat sah perjanjian yang terdapat dalam Pasal 1320 KUHPerduta.

Berdasarkan Pasal 1320 KUHPerduta, tiap perjanjian yang dibuat haruslah memenuhi 4 syarat sah yaitu:

1. adanya kesepakatan kedua belah pihak
2. kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum
3. adanya suatu hal tertentu
4. adanya sebab yang halal.

Perjanjian ini tidak memenuhi syarat adanya suatu sebab yang halal karena bertujuan untuk menyeludupi ketentuan bahwa kepemilikan hak milik atas tanah di Indonesia hanya dapat dikuasai oleh WNI sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik sehingga perjanjian ini tidak berlandaskan atas asas itikad yang baik. Itikad baik sendiri merupakan salah satu asas yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan suatu perjanjian/kontrak.<sup>35</sup> Tidak dipenuhinya sebab yang halal menyebabkan perjanjian ini tidak memenuhi syarat obyektif suatu perjanjian sehingga berakibat batal demi hukum.

Pasal 1335 KUHPerduta menyatakan bahwa suatu perjanjian yang dibuat dengan kausa palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan.

Dalam hal ini, perjanjian itu dianggap sudah batal dari semula karena tidak semua perjanjian yang dibuat mempunyai kekuatan mengikat sebagai undang-undang. Hanya perjanjian yang sah yang mengikat kedua belah pihak. Dengan demikian perjanjian pura-pura tidak mempunyai kekuatan mengikat karena dibuat tidak sah.

Berdasarkan penjelasan diatas, praktik *nominee agreement* digolongkan sebagai penyeludupan hukum karena bertujuan untuk menghindari atau mengsiasati ketentuan hukum yang harusnya berlaku yakni substansinya bertentangan dengan UUPA, khususnya Pasal 26 ayat (2) yang berisi tentang larangan untuk memindahkan hak kepada WNA baik secara langsung ataupun tidak langsung. Mengingat *nominee agreement* yang dilakukan antara WNA dan WNI merupakan suatu bentuk perjanjian/*contract* yang mengandung unsur asing.

Dalam Hukum Perdata Internasional, perbuatan ini yang dikategorikan sebagai penyeludupan hukum. Sesuai dengan teori penyeludupan hukum dalam hukum perdata internasional, suatu penyeludupan hukum termasuk *nominee agreement* ini, mengakibatkan batalnya perbuatan bersangkutan atau *fraus omnia corrumpit*, artinya penyeludupan hukum mengakibatkan bahwa perbuatan hukum itu dalam keseluruhannya tidak berlaku.

Pada kasus dalam penelitian ini, hakim dalam putusannya tidak mempersoalkan mengenai kekuatan hukum perjanjian, yakni *nominee agreement* terlebih dahulu. Adapun analisis Penulis dalam perkara ini, terjadi penguasaan hak milik atas tanah secara tidak langsung dengan cara perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama. Berdasarkan syarat sahnya

<sup>35</sup> Sentosa, M. A., Badriyah, S. M., & Yunarto, "Good Faith Principles in International Business Contract Law", *International Journal of*

*Law and Politics Studies*, vol. 5, no. 2, Apr. 2023, hlm. 32.

perjanjian Pasal 1320 KUHPerdota, perjanjian ini tidak memenuhi pasal tersebut khususnya pada syarat ke 4 (empat) mengenai suatu kausa yang halal.

Berkaitan dengan kausa sebab yang halal dalam perjanjian *nominee* yang dibuat oleh Ronald Graham Smith dan Sawitri jelas melanggar syarat sahnya suatu perjanjian mengenai kausa sebab yang halal, karena Ronald Graham Smith merupakan warga negara Selandia Baru, dan didalam Pasal 21 ayat (1) UUPA telah menyebutkan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat memiliki hak milik atas tanah di Indonesia, sehingga perjanjian ini bertujuan untuk mengisiasati ketentuan tersebut.

Perbuatan penyelundupan hukum dengan menggunakan perjanjian *nominee* apabila ditinjau dari ketentuan Pasal 1320 KUHPerdota Juncto Pasal 26 ayat (2) maka perbuatan hukum tersebut adalah batal demi hukum, artinya perbuatan-perbuatan tersebut oleh hukum dianggap tidak pernah ada, maka perjanjian-perjanjian tersebut oleh hukum dianggap tidak pernah ada sepanjang mengandung unsur peralihan hak-hak atas tanah.

Perlu diingat kembali, atas kepemilikan hak milik atas tanah yang berlaku di Indonesia apabila dilakukan pengkajian yang mendalam atas putusan tersebut, telah terjadi kesalahan atau kekeliruan dalam penerapan hukum Indonesia sebagai kaidah HPI yang digunakan, sebab Hakim tidak dengan teliti melihat kasus yang ditangani olehnya. Seharusnya, Hakim yang memutuskan perkara perdata internasional pada kasus ini, terlebih dahulu mengkaji mengenai perjanjian antara Ronald Graham Smith dan Sawitri tersebut karena perjanjian inilah yang menjadi dasar dari kepemilikan tanah.

Karena, terlepas dari telah pernah dilakukannya perjanjian, *nominee*

*agreement* yang oleh hukum dianggap tidak pernah ada. Dan penting untuk ditelaah lebih lanjut guna memenuhi ketentuan Pasal 26 ayat (2) yakni "..., adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali."

Oleh karena itu, sepantasnya perjanjian antara Ronald Graham Smith dan Sawitri dinyatakan tidak berkekuatan hukum sehingga berakibat batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Aspek Hukum Perdata Internasional dalam praktik *nominee agreement* atas tanah oleh WNA yakni adanya perbedaan kewarganegaraan para pihak sehingga praktik ini mencakup unsur *foreign element* atau aspek asing. Namun, aspek asing (yakni WNA) dalam kaidah hukum Indonesia hanya boleh memiliki hak pakai dan hak sewa bangunan, sedangkan aspek asing dalam hubungan perdata internasional ini menggunakan *nominee agreement* sebagai upaya untuk mendapatkan hak milik atas tanah, sehingga bertentangan dengan ketentuan hukum nasional Indonesia sebagai kaidah HPI.
2. Akibat hukum penguasaan hak milik tanah oleh WNA melalui *nominee agreement* di Indonesia yakni batal demi hukum. Berdasarkan kaidah HPI, perjanjian tersebut tidak memenuhi Pasal 1320 KUHPerdota yaitu, sebab yang halal sehingga perjanjian ini tidak memiliki kekuatan hukum. Para pihak tidak beritikad baik karena bertujuan untuk menyeludupkan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Dalam perspektif hukum

perdata internasional, penyeludupan hukum berakibat *fraus omnia corummpit* yang berarti penyeludupan hukum mengakibatkan bahwa perbuatan hukum itu dalam keseluruhannya tidak berlaku.

## B. Saran

1. Agar setiap perbuatan atau perkara yang mengandung aspek perdata internasional memiliki pedoman yang pasti, diperlukan adanya kodifikasi Hukum Perdata Internasional Indonesia sehingga penyelundupan hukum yang dilakukan oleh WNA dapat diminimalisir.
2. Maraknya terjadi penyeludupan hukum yang dilakukan oleh WNA melalui *nominee agreement* berpotensi merugikan WNI dan Negara. Sehingga, bagi WNI sebaiknya memperdalam pengetahuan mengenai aturan yang ada di Indonesia, lebih bijaksana dan aktif mencari informasi tentang perbuatan hukum sebelum melakukannya, khususnya pembuatan perjanjian yang melibatkan WNA. Dan aparat penegak hukum di Indonesia hendaknya lebih menguasai pengetahuan mengenai ruang lingkup HPI sehingga perkara mengenai HPI ditinjau-lanjuti sesuai dengan kaidah-kaidah didalam HPI.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amiruddin dan Asikin, Zainal, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Gautama, Sudargo dan Hornick, Robert N, 1983, *An Introduction To Indonesian Law, Unity In Diversity*, Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1998, *Hukum Perdata Internasional*, jilid II Bagian 5 (buku 6), Alumni, Bandung.
- Santoso, Urip , 2010, *Pendaftaran dan*

*Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta

\_\_\_\_\_, 2019, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Cetakan Kelima, Binacipta, Bandung.

Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram.

Purwadi, Ari, 2016, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional*, Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan (PPHP) Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma, Surabaya.

Sahnan, 2016, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang.

Santoso, Urip , 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

Yulia, 2016, *Hukum Perdata Internasional*, Unimal Press, Kampus Bukit Indah Lhokseumawe.

### B. Jurnal

Aslan Noor, 2021, "Case Settlement of *Nominee agreement* as A Mode of Land Tenure for Foreign Nationals in Indonesia", *International Journal of Criminal Justice Science*, Vol 16, Issue 2.

Bryan A. Gardner, 1999, *Black's Law Dictionary*, 7th ed., St. Paul, Minnesota, West Group

I Wayan Werasmana Sancaya, Nella Hasibuan O'Leary, 2019, "The *Nominee agreement* in Bali", *International Journal of Sociological Jurisprudence*, Volume 2, Issue 1.

Lucky Suryo Wicaksono, 2016, "Kepastian Hukum *Nominee*

- agreement* Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 23, No. 123
- Muhammad Romli, 2021, “Hukum Perdata Internasional Sebagai Sub Sistem Hukum Nasional Indonesia”, *Jurnal Al Wasith: Jurnal Studi Hukum Islam*, Vol. 6 No. 2.
- Muhammad Taufiq Budiarto, 2018 “Sudut Pandang Perpajakan Atas Pengalihan Hak Tanah Dan Bangunan Dengan Mekanisme Perjanjian Nominee”, *Jurnal BPPK Kemenkeu*, Pusdiklat Pajak Jakarta.
- Muhammad Ilham, 2019, “Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Kontrak Dagang Dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional (Analisis Putusan Pengadilan Negeri Jambi Nomor: 09/Pdt.G/2006/PN.JBI)”, *Jurnal Restitusi*, Volume I Nomor1
- Muhammad Taufiq Budiarto, 2018 “Sudut Pandang Perpajakan Atas Pengalihan Hak Tanah Dan Bangunan Dengan Mekanisme Perjanjian Nominee”, *Jurnal BPPK Kemenkeu*, Pusdiklat Pajak Jakarta.
- Richardson, “International contracts and the choice of law in New Zealand”, *Senior Lecturer in Law, University of Canterbury*.
- Sentosa, M. A., Badriyah, S. M., & Yunarto, 2023, “Good Faith Principles in International Business Contract Law”, *International Journal of Law and Politics Studies*, Vol. 5, No. 2.
- Sudiyana, 2019, “Problematika Hukum Dalam Transaksi Elektronik dan Upaya Penyelesaiannya”, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE*, Vol. 12 No. 2
- C. Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Perdata Internasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2014.
- Rancangan Undang-Undang Tentang Hukum Perdata Internasional, Disepakati 17 Desember 2021.
- D. Website**
- <https://www.bps.go.id/pressrelease/2022/12/01/1879/jumlah-kunjungan-wisman-ke-indonesia-pada-oktober-2022-mencapai-678-53-ribu-kunjungan-dan-jumlah-penumpangangkutan-udara-domestik-pada-oktober-2022-naik1008persen.html#:~:text=A.&text=Dari%20Januari%20hingga%20Oktober%202022periode%20yang%20sama%20tahun%202021, diakses tanggal 25 Oktober 2022>
- Artikel esensi hukum kontrak internasional, <https://mh.uma.ac.id/esensi-hukum-kontrak-internasional/>

, diakses tanggal 22 Februari  
2023.

<https://lmsparalel.esaunggul.ac.id/mod/resource/view.php?id=88670>, diakses tanggal 25  
Februari 2023