

**IMPLIKASI HUKUM PELANGGARAN ASAS NASIONALITAS DALAM
KEPEMILIKAN TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING (WNA) DI
INDONESIA**

Jerri Rivaldo Alamsyah, Rizki Fajar Ananda, Ismi Nadila Haya Marbun, Anggi
Febriana, Onny Medaline

**Mahasiswa Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana, Universitas
Muhammadiyah Sumatera Utara, Indonesia**

Email: jerrialamsyah@gmail.com, (Corresponding Author)

ABSTRAK

Akibat hukum pelanggaran asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia. Asas nasionalitas merupakan salah satu pilar fundamental dalam hukum agraria Indonesia yang diatur dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai bentuk pelanggaran terhadap asas ini, terutama melalui skema perjanjian nominee (pinjam nama) yang dilakukan WNA untuk menguasai tanah dengan status hak milik. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) pengaturan asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah di Indonesia diatur secara tegas dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUPA, dengan memberikan hak terbatas bagi WNA berupa hak pakai dan hak sewa; (2) bentuk pelanggaran asas nasionalitas yang paling marak adalah perjanjian nominee yang merupakan penyelundupan hukum (*fraus legis*), dengan modus operandi berupa akta kuasa menjual yang tidak dapat ditarik kembali, perjanjian pengikatan jual beli, serta penguasaan pulau-pulau kecil dan perkawinan campuran; (3) akibat hukum dari pelanggaran tersebut meliputi batal demi hukumnya perjanjian nominee, hapusnya hak milik dan jatuhnya tanah kepada negara, tidak adanya perlindungan hukum bagi WNA, serta sanksi terhadap notaris dan WNI nominee. Pada tingkat makro, praktik nominee mengancam ketahanan nasional dalam aspek kedaulatan, ekonomi, pangan, dan sosial budaya. Penelitian ini merekomendasikan perlunya revisi UUPA dengan menambahkan sanksi pidana eksplisit bagi praktik nominee, penguatan pengawasan terhadap notaris oleh Majelis Pengawas Notaris, penyusunan prosedur operasional standar eksekusi tanah jatuh kepada negara oleh Badan Pertanahan Nasional, serta peningkatan koordinasi antara instansi kependudukan, keimigrasian, dan pertanahan..

Kata Kunci: Asas Nasionalitas, Hak Milik Atas Tanah, Warga Negara Asing, Perjanjian Nominee, Akibat Hukum, Penyelundupan Hukum.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang memiliki peranan fundamental dalam kehidupan manusia karena menjadi sarana utama bagi manusia untuk hidup, berkembang, serta melakukan seluruh aktivitas sosial dan ekonomi, sehingga keberadaan manusia pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari tanah. Nilai tanah tidak hanya terletak pada fungsi ekonominya sebagai penghasil barang dan jasa, tetapi juga pada kedudukannya yang strategis dalam menopang penghidupan masyarakat dan bahkan menentukan keberlanjutan peradaban suatu bangsa. Oleh karena itu, keberlangsungan peradaban akan tetap terjaga apabila suatu bangsa mampu mengelola tanah dan sumber daya alam lainnya secara bijaksana dan bertanggung jawab.¹

Indonesia sebagai negara agraris memiliki kekayaan sumber daya alam yang sangat melimpah, termasuk juga tanah yang menjadi aset vital bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Tanah bukan sekadar aset bernilai tinggi, tanah merupakan urat nadi kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Namun, nilai strategis inilah yang membuat tanah rawan menjadi objek pelanggaran dan manipulasi hukum. Kondisi tersebut mempertegas betapa pentingnya penegakan hukum pertanahan yang konsisten demi menjamin kepastian serta keadilan bagi semua pihak. Bersamaan dengan itu, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Amanat konstitusional ini di jabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).²

Salah satu asas fundamental dalam UUPA adalah asas nasionalitas yang tertuang didalam (Pasal 21 Ayat (1) jo. Pasal 26 Ayat (2) UUPA). Pasal tersebut menyatakan bahwa Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman demi hukum. Hal ini memperjelas bahwa ruang agraria Indonesia memang diprioritaskan bagi rakyatnya sendiri. Prinsip ini diperkuat kembali oleh Pasal 9 UUPA yang memberikan jaminan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang diperbolehkan untuk mempunyai hak sepenuhnya atas bumi, air, dan ruang angkasa serta hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Meskipun asas nasionalitas membatasi kepemilikan hak milik hanya untuk WNI, UUPA tetap memberikan kesempatan kepada Warga Negara Asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia untuk menguasai tanah dengan hak-hak tertentu yang bersifat terbatas. Berdasarkan Pasal 42 UUPA, yang dapat mempunyai hak pakai adalah Warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang

¹ Onny Medaline, *et.al*, "Penataan Aset Dan Akses Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Melalui Pendaftaran Lahan Sistemik Lengkap," *RECTUM*, Volume 4, No. 1. (2022) : 283.

² Komang Adisena, "Perjanjian Nominee Sebagai Penyeludupan Hukum Dalam Kepemilikan Tanah Oleh WNA: Analisis Yuridis Terhadap Putusan Pn Denpasar", *Private Law*, Volume 6, No. 1. (2026): 312-322.

didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Selain itu, Pasal 45 UUPA juga mengatur bahwa WNA yang berkedudukan di Indonesia dapat menjadi pemegang hak sewa. Hak pakai dan hak sewa ini bersifat sementara dan memiliki jangka waktu tertentu, tidak abadi seperti hak milik. Pembatasan ini bertujuan untuk menjaga kedaulatan negara dan mencegah penguasaan tanah oleh pihak asing sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.³

Perkembangan peraturan terkait kepemilikan properti oleh WNA di Indonesia terus mengalami dinamika seiring dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan iklim dalam dunia investasi. Setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (*Omnibus Law*), terjadi perubahan pada aturan mengenai kepemilikan rumah susun oleh WNA. Pasal 144 dan 145 UU No. 6 Tahun 2023 mengatur bahwa WNA kini secara sah dapat memiliki rumah susun baik dalam Hak Pakai maupun Hak Guna Bangunan. Namun, ketentuan ini menimbulkan kontroversi karena dinilai bertentangan dengan Pasal 9 UUPA yang menyebutkan yang bisa mempunyai hubungan langsung dengan tanah secara utuh di Indonesia hanya WNI. Penelitian yang dilakukan oleh Yunas dkk menegaskan bahwa *Omnibus Law* mengabaikan prinsip nasionalitas dan bertentangan dengan UUPA sebagai regulasi fundamental di bidang agraria. Kondisi ini menciptakan disharmoni peraturan yang berpotensi memperluas celah bagi praktik pelanggaran asas nasionalitas ini.

Meskipun ketentuan Pasal 21 UUPA bersifat imperatif, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pelanggaran terhadap asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah oleh WNA terus terjadi dan bahkan cenderung meningkat. Para investor asing kerap mencari celah hukum melalui perjanjian pinjam nama atau yang dikenal dengan istilah *nominee agreement*. Dalam skema ini, WNA menempatkan WNI sebagai pemilik formal tanah yang tercantum dalam sertifikat hak milik, sementara pembiayaan dan penguasaan secara substantif dilakukan sepenuhnya oleh WNA melalui serangkaian perjanjian yang dibuat di bawah tangan maupun akta notaris. Praktik *nominee* ini tergolong sebagai penyelundupan hukum (*fraus legis*) karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Perjanjian *nominee* dianggap sebagai upaya untuk mencapai tujuan yang sebenarnya dilarang oleh undang-undang dengan cara memanfaatkan celah-celah dalam sistem hukum.

Salah satu kasus yang mencuat pada tahun 2025 dan menjadi sorotan publik adalah dugaan kepemilikan 34 sertifikat hak milik (SHM) oleh seorang WNA asal Jerman di Bali. Penelitian yang dilakukan oleh Lailatussyafa'ah dan Handayani, mengungkap bahwa WNA tersebut ditetapkan sebagai tersangka oleh Polda Bali atas dugaan alih fungsi lahan pertanian, di mana tanah yang semula berstatus Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dialih fungsikan menjadi vila, spa, dan peternakan tanpa izin.

³ Ayura Monica Zandra, dan Reni Anggriani. "Upaya Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNA di Indonesia Melalui Perjanjian Nominee." *Proceedings of Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Graduate Conference* Vol. 1 No. 1 (2024): 147-161.

Kasus ini menjadi bukti nyata bahwa praktik *nominee* masih marak terjadi bahkan hingga saat ini, dan dampaknya tidak hanya melanggar asas nasionalitas tetapi juga mengancam ketahanan pangan nasional. Kasus ini menegaskan perlunya penguatan pengawasan administrasi pertanahan serta pembatalan sertifikat yang cacat hukum karena bertentangan dengan asas nasionalitas dan fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945.

Peran notaris dalam praktik *nominee* menjadi sorotan penting mengingat notaris sebagai pejabat umum memiliki peran sentral dalam pembuatan akta autentik yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN), notaris berwenang untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diperlukan oleh para pihak. Namun, fakta menunjukkan bahwa tidak sedikit notaris yang justru memfasilitasi pembuatan akta *nominee*, baik karena kelalaian maupun kesengajaan. Perjanjian pinjam nama oleh WNA terhadap WNI yang bertujuan mendapatkan hak milik atas tanah yang dibuat oleh notaris. Perjanjian *nominee* yang dibuat untuk mengalihkan kepemilikan hak milik atas tanah kepada WNA secara tidak langsung bertentangan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. sehingga syarat objektif yaitu *causa* halal tidak terpenuhi yang mengakibatkan perjanjian *nominee* batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Konsekuensi hukum lainnya adalah tanah yang menjadi objek perjanjian jatuh kepada negara, dan semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan dalam kajian ini dibatasi dalam rumusan masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah di Indonesia?
2. Bagaimana bentuk pelanggaran asas nasionalitas oleh warga negara asing dalam praktik kepemilikan tanah?

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum normatif (doktrinal) menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Selain itu, digunakan pula pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum.⁴

⁴ Ramlan, *et.al*, 2023, *Metode Penelitian Hukum Dalam Pembuatan Karya Ilmiah*, Medan: UMSU Press, hlm 68..

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Asas Nasionalitas Dalam Kepemilikan Tanah Di Indonesia

Asas nasionalitas merupakan salah satu pilar fundamental dalam sistem hukum agraria Indonesia yang mengandung makna bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Landasan filosofis asas ini tidak terlepas dari amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kewenangan yang dimiliki oleh Negara dalam mengelola bumi dan kekayaan alam diwujudkan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah melalui berbagai kebijakan yang tetap berakar pada filosofi Pancasila, yakni nilai ketuhanan, kemanusiaan, keadilan, dan kesejahteraan. Asas nasionalitas mencerminkan semangat nasionalisme yang menjadi dasar pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, di mana tanah yang dikuasai oleh negara hanya disediakan untuk kepentingan warga negara Indonesia. Dengan demikian, asas nasionalitas menjadi instrumen penting untuk menjaga agar tanah sebagai sumber daya strategis tidak dikuasai oleh pihak asing yang dapat mengancam kedaulatan dan kemakmuran nasional.⁵

Pengaturan asas nasionalitas secara tegas dapat ditemukan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa "hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2". Ketentuan ini mengandung makna bahwa hubungan hukum antara Warga Negara Indonesia (WNI) dengan tanah bersifat penuh dan utuh, berbeda dengan hubungan hukum yang dapat dimiliki oleh Warga Negara Asing (WNA) yang bersifat terbatas.⁶ Pasal 9 ayat (2) UUPA juga menegaskan bahwa setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mengambil manfaat dari hasilnya. Hal ini menunjukkan bahwa asas nasionalitas tidak hanya membatasi kepemilikan tanah bagi WNI, tetapi juga menjamin kesetaraan hak di antara sesama WNI tanpa diskriminasi.

Peraturan lebih lanjut dari asas nasionalitas diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang secara imperatif menyatakan bahwa "hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik". Ketentuan ini bersifat tegas dan tidak dapat ditafsirkan lain, sehingga menutup kemungkinan bagi WNA untuk memiliki tanah dengan status hak milik dalam bentuk apapun. Hak milik sendiri merupakan hak terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah, karena memberikan wewenang kepada pemiliknya untuk menggunakan, menguasai, mengelola, dan mengalihkan tanah tersebut secara bebas dalam batas-batas yang ditentukan oleh undang-undang. Dengan dilarangnya WNA

⁵ Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, hlm. 23.

⁶ Martin Roestamy, 2011, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing Dihubungkan Dengan Hukum Pertanahan*, Bandung: Alumni, hlm. 112.

memiliki hak milik, maka secara otomatis WNA tidak dapat menikmati hak-hak yang melekat pada status kepemilikan tersebut, seperti hak untuk mengalihkan tanah kepada pihak lain tanpa batasan waktu.

Pasal 21 ayat (3) UUPA mengatur konsekuensi hukum bagi WNI yang memiliki hak milik tetapi kemudian kehilangan status kewarganegaraannya. Pasal tersebut menyatakan bahwa orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu.⁷ Jika setelah jangka waktu satu tahun hak milik tersebut tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Ketentuan ini menunjukkan ketegasan UUPA dalam mempertahankan asas nasionalitas, di mana peralihan kewarganegaraan dari WNI menjadi WNA harus diikuti dengan pelepasan hak milik atas tanah.

Meskipun asas nasionalitas membatasi kepemilikan hak milik hanya untuk WNI, UUPA tetap memberikan kesempatan kepada WNA yang berkedudukan di Indonesia untuk menguasai tanah dengan hak-hak tertentu yang bersifat terbatas. Berdasarkan Pasal 42 UUPA, yang dapat mempunyai hak pakai adalah Warga Negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia. Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya. Selain hak pakai, Pasal 45 UUPA juga mengatur bahwa WNA yang berkedudukan di Indonesia dapat menjadi pemegang hak sewa untuk keperluan bangunan dengan membayar sejumlah uang kepada pemilik tanah. Kedua hak ini bersifat temporer dan memiliki jangka waktu tertentu, sehingga tidak dapat disamakan dengan hak milik yang bersifat abadi.

Seiring perkembangan zaman, regulasi terkait kepemilikan properti oleh WNA di Indonesia mengalami dinamika, terutama pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Berdasarkan ketentuan baru tersebut, WNA kini secara sah dapat memiliki rumah susun (sarusun) di atas tanah dengan status hak pakai. Namun, kebijakan ini menimbulkan kontroversi karena dinilai berpotensi bertentangan dengan semangat asas nasionalitas yang terkandung dalam Pasal 9 UUPA. Komisi II DPR RI melalui Ketuaanya Muhammad Rifqinizamy Karsayuda menegaskan perlunya regulasi yang secara eksplisit mengatur kepemilikan mayoritas oleh WNI atas tanah di pulau-pulau kecil, guna mencegah penguasaan oleh WNA yang berpotensi merugikan kedaulatan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun telah ada pelanggaran bagi WNA untuk memiliki properti di Indonesia, pengawasan dan pembatasan tetap

⁷ Anita D.A. Kolopaking, 2013, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 34-36.

diperlukan untuk melindungi kepentingan nasional dan mencegah praktik-praktik yang dapat mengancam kedaulatan negara di bidang pertanahan.

2. Bentuk Pelanggaran Asas Nasionalitas oleh Warga Negara Asing dalam Praktik Kepemilikan Tanah

Bentuk pelanggaran asas nasionalitas yang paling marak terjadi dalam praktik kepemilikan tanah di Indonesia adalah melalui perjanjian nominee atau perjanjian pinjam nama. Perjanjian nominee sebagai suatu konstruksi hukum di mana seorang Warga Negara Asing (WNA) menempatkan seorang Warga Negara Indonesia (WNI) sebagai pemilik formal tanah yang tercantum dalam sertifikat hak milik, sementara pembiayaan, penguasaan, dan manfaat ekonomi secara substantif tetap berada di tangan WNA. Praktik ini secara teoretis dapat dikualifikasikan sebagai penyelundupan hukum (*fraus legis*) karena bertujuan untuk mengelabui larangan normatif yang telah ditegaskan oleh peraturan perundang-undangan, terutama Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Penyelundupan hukum terjadi ketika seseorang menggunakan konstruksi hukum tertentu untuk mencapai tujuan yang sebenarnya dilarang oleh undang-undang, dengan cara memanfaatkan celah-celah dalam sistem hukum yang ada.⁸

Dalam praktiknya, perjanjian nominee tidak hadir sebagai satu dokumen tunggal, melainkan dibangun melalui serangkaian perjanjian yang secara formal tampak sah namun secara substansial bertujuan mengalihkan kepemilikan tanah dari WNI ke WNA. Beberapa modus yang sering ditemukan antara lain pembuatan akta kuasa menjual yang tidak dapat ditarik kembali (*irrevocable power of attorney*), perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) yang diikuti dengan akta kuasa membalik nama, serta pemberian kuasa untuk mengelola dan memungut hasil atas tanah.⁹

Melalui skema-skema ini, WNA secara efektif mengendalikan tanah tanpa harus tercantum sebagai pemilik dalam sertifikat. Perjanjian nominee oleh WNA dengan WNI adalah ilegal berdasarkan hukum di Indonesia, dan perjanjian tersebut berkelanjutan akibat tingkat pengertian masyarakat yang masih kurang terhadap substansi terkait.

Salah satu bentuk pelanggaran asas nasionalitas yang mendapat perhatian serius dari pemerintah adalah penguasaan tanah di pulau-pulau kecil oleh WNA. Berdasarkan data dari Kementerian ATR/BPN, lebih dari 97 persen dari sekitar 17.200 pulau kecil di Indonesia belum bersertifikat, menciptakan kekosongan hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pihak asing. Dalam praktiknya, banyak WNA yang menguasai pulau melalui skema kerja sama dengan WNI, seperti sewa-menyewa atau pengelolaan komersial, tanpa perlu tercatat sebagai pemilik sah dalam sertifikat. Komisi II DPR RI menegaskan bahwa "legalitas masih atas nama WNI, tapi penguasaan dan pengelolaan sepenuhnya oleh

⁸ Nicolaus Rakhel Danny Cesario, Arkham Rizki Ramadhan, dan Marcelino Andhika Danindra, "Analisis Yuridis Status Hak Kepemilikan Tanah Bagi WNI dalam Pernikahan Dengan WNA," *Jurnal Notary Law Universitas Sebelas Maret* (2025).

⁹ Endang Lestari, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, dan Rachma Indriyani, "Analisis Yuridis Pengaturan Pemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing Setelah Berlakunya UU No. 6 Tahun 2023," *Seminar Nasional Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* (2024), <https://doi.org/10.33830/semnasip.v1i1.3033>

WNA" merupakan celah hukum yang berbahaya. Fenomena ini mengancam kedaulatan wilayah NKRI karena pulau-pulau kecil yang seharusnya menjadi aset nasional justru dikuasai dan dikomersialisasikan oleh pihak asing.¹⁰

Bentuk pelanggaran asas nasionalitas lainnya dapat terjadi melalui lembaga perkawinan campuran antara WNI dan WNA. Dalam perkawinan campuran, sering muncul permasalahan terkait kepemilikan tanah, terutama jika tidak dibuat perjanjian pemisahan harta sebelum perkawinan berlangsung. Apabila tidak ada perjanjian pemisahan harta, maka harta yang diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama, yang berpotensi menimbulkan klaim kepemilikan dari pihak WNA atas tanah yang seharusnya hanya boleh dimiliki oleh WNI.⁴² WNA juga dapat memperoleh tanah yang berasal dari hasil perkawinan dengan WNI setelah adanya perjanjian pemisahan harta. Namun, dalam praktiknya, seringkali perjanjian pemisahan harta tidak dibuat dengan sempurna, sehingga menimbulkan sengketa kepemilikan tanah di kemudian hari dan berpotensi melanggar asas nasionalitas.

Selain perorangan, badan hukum asing juga seringkali menjadi kendaraan untuk melanggar asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah. Meskipun Pasal 36 ayat (1) UUPA mengatur bahwa badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dapat mempunyai hak guna bangunan, namun dalam praktiknya banyak badan hukum yang secara substantif dimiliki dan dikendalikan oleh WNA. Melalui struktur kepemilikan saham yang kompleks, WNA dapat secara tidak langsung menguasai tanah melalui badan hukum Indonesia yang mereka kendalikan. Praktik ini merupakan bentuk penyelundupan hukum karena tujuan sebenarnya adalah memberikan penguasaan tanah kepada WNA melalui badan hukum yang secara formal berstatus sebagai badan hukum Indonesia. Kondisi ini diperparah dengan lemahnya pengawasan dari Kementerian Hukum dan HAM dalam proses pendirian badan hukum serta kurangnya koordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional dalam verifikasi kepemilikan efektif suatu badan hukum.¹¹

Maraknya berbagai bentuk pelanggaran asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah oleh WNA tidak terlepas dari berbagai faktor yang saling terkait. Penelitian empiris di beberapa daerah mengidentifikasi setidaknya empat faktor penyebab utama. Pertama, faktor ekonomi, di mana WNI yang meminjamkan namanya mendapatkan imbalan finansial dari WNA, sementara WNA dapat menguasai tanah dengan status hak milik yang lebih kuat dan tanpa batas waktu. Kedua, faktor administrasi, di mana proses perizinan bagi WNA untuk memiliki hak pakai atau hak guna bangunan dianggap rumit, berbelit-belit, dan memakan waktu. Ketiga, faktor kesadaran hukum para pihak, di mana banyak WNI tidak memahami konsekuensi hukum dari perjanjian nominee, termasuk tanggung jawab perpajakan dan risiko sengketa. Keempat, faktor lemahnya aparat

¹⁰ Rifqinizamy: "Kekosongan Hukum Picu WNA Kuasai Pulau, Regulasi Harus Tegas," *JDIH DPR RI*, 3 Juli 2025, <https://jdih.dpr.go.id/berita/detail/id/57256/t/Rifqinizamy%3A+Kekosongan+Hukum+Picu+WNA+Kuasai+Pulau%2C+Regulasi+Harus+Tegas>.

¹¹ Ainun Kusuma Dewi, "Ketahanan Nasional dan Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing di Bali: Tantangan dan Solusi," *Jurnal Universitas Negeri Semarang* (2025), <https://doi.org/10.15294/llrq.v1i3.23534>.

penegak hukum, di mana kurangnya pengawasan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyebabkan praktik nominee dapat berlangsung lama tanpa terdeteksi. Selain itu, kekosongan hukum karena belum adanya regulasi yang secara eksplisit melarang perjanjian nominee juga menjadi faktor pendorong utama.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah di Indonesia secara tegas diatur dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta memiliki hak milik atas tanah, sementara Warga Negara Asing hanya dapat menguasai tanah melalui hak pakai dan hak sewa yang bersifat terbatas dan temporer sebagaimana diatur dalam Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA. Pasal 21 ayat (3) UUPA juga menegaskan bahwa WNI yang kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak miliknya dalam jangka waktu satu tahun, jika tidak maka hak tersebut hapus dan tanahnya jatuh kepada negara. Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, WNA kini dapat memiliki rumah susun di atas hak pakai, namun kebijakan ini kontroversial karena berpotensi bertentangan dengan semangat asas nasionalitas Pasal 9 UUPA sehingga pengawasan dan pembatasan tetap diperlukan untuk melindungi kepentingan nasional.
2. Bentuk pelanggaran asas nasionalitas yang paling dominan adalah perjanjian nominee (pinjam nama), di mana WNA menempatkan WNI sebagai pemilik formal tanah sementara penguasaan substantif tetap pada WNA, yang dikualifikasikan sebagai penyelundupan hukum (*fraus legis*) karena melanggar Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Modus operandinya meliputi akta kuasa menjual yang tidak dapat ditarik kembali, PPJB dengan kuasa membalik nama, serta pemberian kuasa pengelolaan tanah. Pelanggaran juga terjadi melalui penguasaan pulau-pulau kecil oleh WNA dengan skema kerja sama atas nama WNI, perkawinan campuran tanpa perjanjian pemisahan harta yang berpotensi menimbulkan klaim kepemilikan tanah oleh WNA, serta badan hukum asing yang secara terselubung menguasai tanah melalui struktur kepemilikan saham yang kompleks. Faktor pendorong maraknya pelanggaran meliputi faktor ekonomi (imbalan finansial bagi WNI), faktor administrasi (proses perizinan yang rumit bagi WNA), rendahnya kesadaran hukum masyarakat, lemahnya pengawasan BPN, serta kekosongan hukum karena belum ada regulasi yang secara eksplisit melarang perjanjian nominee.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pemerintah bersama DPR hendaknya melakukan revisi terhadap UUPA dengan mempertegas larangan perjanjian nominee secara eksplisit dan melakukan harmonisasi

antara Undang-Undang Cipta Kerja dengan UUPA untuk mencegah celah hukum baru, sementara Kementerian ATR/BPN perlu memperkuat sistem pengawasan penerbitan sertifikat hak milik melalui verifikasi silang data kependudukan dan keimigrasian, serta pemerintah daerah di wilayah tujuan investasi asing harus membentuk satuan tugas khusus untuk mengawasi kepemilikan tanah oleh WNA guna memastikan asas nasionalitas tetap terjaga.

2. Pemerintah harus segera menyusun regulasi khusus yang secara eksplisit melarang perjanjian nominee dan mengatur sanksi pidana bagi seluruh pihak yang terlibat (WNA, WNI, dan notaris). Kementerian ATR/BPN perlu melakukan verifikasi silang terhadap sumber pembiayaan dan hubungan hukum dalam setiap penerbitan sertifikat hak milik, serta mengintegrasikan data kependudukan, keimigrasian, dan pertanahan untuk mendeteksi dini potensi pelanggaran. Masyarakat perlu diedukasi mengenai risiko hukum perjanjian nominee melalui penyuluhan oleh notaris dan aparat desa.

Daftar Pustaka

- Ainun Kusuma Dewi, "Ketahanan Nasional dan Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing di Bali: Tantangan dan Solusi," *Jurnal Universitas Negeri Semarang* (2025), <https://doi.org/10.15294/llrq.v11i3.23534>.
- Anita D.A. Kolopaking, 2013, *Penyeludupan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Ayura Monica Zandra, dan Reni Anggriani. "Upaya Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Bagi WNA di Indonesia Melalui Perjanjian Nominee." *Proceedings of Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Graduate Conference Vol. 1 No. 1* (2024): 147-161.
- Endang Lestari, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, dan Rachma Indriyani, "Analisis Yuridis Pengaturan Pemilikan Satuan Rumah Susun Bagi Warga Negara Asing Setelah Berlakunya UU No. 6 Tahun 2023," *Seminar Nasional Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* (2024), <https://doi.org/10.33830/semnasip.v1i1.3033>
- Komang Adisena, "Perjanjian Nominee Sebagai Penyeludupan Hukum Dalam Kepemilikan Tanah Oleh WNA: Analisis Yuridis Terhadap Putusan Pn Denpasar", *Private Law*, Volume 6, No. 1. (2026): 312-322.
- Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas.
- Martin Roestamy, 2011, *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing Dihubungkan Dengan Hukum Pertanahan*, Bandung: Alumni.
- Nicolaus Rakhel Danny Cesario, Arkham Rizki Ramadhan, dan Marcelino Andhika Danindra, "Analisis Yuridis Status Hak Kepemilikan Tanah Bagi WNI dalam Pernikahan Dengan WNA," *Jurnal Notary Law Universitas Sebelas Maret* (2025).
- Onny Medaline, et.al, "Penataan Aset Dan Akses Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Melalui Pendaftaran Lahan Sistemik Lengkap," *RECTUM*, Volume 4, No. 1. (2022) : 283.
- Ramlan, et.al, 2023, *Metode Penelitian Hukum Dalam Pembuatan Karya Ilmiah*, Medan: UMSU Press.
- Rifqinizamy: "Kekosongan Hukum Picu WNA Kuasai Pulau, Regulasi Harus Tegas," *JDIH DPR RI*, 3 Juli 2025, <https://jdih.dpr.go.id/berita/detail/id/57256/t/Rifqinizamy%3A+Kekosongan+Hukum+Picu+WNA+Kuasai+Pulau%2C+Regulasi+Harus+Tegas>.