JoLSIC
Journal of Law, Society, and Islamic Civilization

**Editorial Office:** Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.
Phone: +6271-646994
E-mail: JoLSIC@mail.uns.ac.id
Website : https://jurnal.uns.ac.id/JoLSIC/index

# Keabsahan Jual Beli Hak Atas Tanah Kepada Warga Negara Asing (WNA)

Meliza*, Bintang Parashtheo

*Faculty of Law, Social Sciences and Political Science, Universitas Terbuka, Indonesia*
**Corresponding author: meliza@ecampus.ut.ac.id*

**Artikel**

**Keywords:**

*Basic Agrarian Law*; *Foreign National*; *Land Rights*; *Nominee Agreements*; *Validity of Sales and Purchases*.

**Riwayat Artikel**
Disubmit: Apr 13, 2026;
Direview: Apr 27, 2026;
Diterima: Apr 30, 2026;
Published: Apr 30, 2026.

**DOI:**
https://dx.doi.org/10.20961/jolsic.v14i1.117425

***Abstract***

*This study seeks to examine the legal validity of transactions involving the sale and purchase of land rights by foreign nationals in Indonesia, as well as to identify the legal problems that frequently arise in practice. Indonesia's national land law, especially Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Principles, provides that ownership rights in the form of freehold title are reserved exclusively for Indonesian citizens, whereas foreign nationals may only obtain more limited forms of land rights, such as rights of use or rights acquired through certain legal entities in accordance with applicable laws and regulations. Nevertheless, in practice, attempts by foreign nationals to control land are still carried out through nominee arrangements, simulated transactions, and the misuse of legal entities. This research employs an empirical legal method with a socio-legal approach, viewing law as both a normative system and a social reality. The study was conducted in Bali Province, an area characterized by high levels of foreign investment and tourism activity. Primary data were obtained through in-depth interviews with officials of the National Land Agency (BPN), Notaries/Land Deed Officials (PPAT), and other relevant parties, as well as field observations. Secondary data were collected through library research consisting of statutory regulations, court decisions, books, and scientific journals. All data were analyzed using a descriptive qualitative method. The findings indicate that nominee arrangements and other forms of legal circumvention are contrary to the nationality principle in agrarian law and fail to satisfy the lawful cause requirement under contract law, rendering such transactions potentially null and void. In addition, weak administrative supervision, misuse of zoning regulations, and limited public understanding of land ownership restrictions for foreign nationals remain significant concerns. Therefore, stronger supervision, improved inter-agency coordination, and more effective legal education are necessary to ensure legal certainty and to protect national interests in the land sector.*

## PENDAHULUAN

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa "bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di bawah penguasaan negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, sehingga keberadaan dan kelestariannya wajib dijaga serta dimanfaatkan secara optimal sebagai sumber daya yang menunjang kesejahteraan. Tanah bukan hanya bernilai ekonomis, tetapi juga memiliki fungsi sosial bagi keberlangsungan hidup bangsa. Oleh sebab itu, negara menetapkan berbagai kebijakan dan peraturan mengenai penguasaan, pemanfaatan, serta pengelolaan tanah dan sumber daya alam agar penggunaannya dapat memberikan manfaat yang adil bagi seluruh rakyat. Di sisi lain, pertumbuhan jumlah penduduk yang diikuti arus urbanisasi dan perkembangan industrialisasi menyebabkan kebutuhan terhadap tanah terus meningkat. Kondisi ini mendorong semakin tingginya perhatian masyarakat terhadap tanah, terutama yang berkaitan dengan penguasaan, penggunaan, dan kepemilikannya (Mukmin Zakie, 2011).

Salah satu bentuk tanggung jawab negara sebagai realisasi dari kesejahteraan masyarakat tercermin dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur bahwa "tanah dapat diberikan dengan berbagai macam hak kepada perseorangan, kelompok, maupun badan hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan". Ketentuan tersebut memiliki hubungan yang erat dengan konsep hak menguasai oleh negara, yaitu kewenangan negara untuk mengatur peruntukan, pemanfaatan, dan pembagian sumber daya agraria guna memenuhi kepentingan umum. Dalam UUPA, hak milik diposisikan sebagai hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, paling kuat, dan paling penuh, namun penggunaannya tetap harus memperhatikan fungsi sosial tanah. Ketentuan Pasal 21 UUPA menegaskan bahwa "hak milik hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia" (selanjutnya disingkat WNI). Dengan demikian, pada prinsipnya Warga Negara Asing (WNA) maupun badan hukum tidak diperkenankan mempunyai hak milik atas tanah. Meskipun demikian, dalam keadaan tertentu, orang asing ataupun pihak yang memiliki kewarganegaraan ganda yang memperoleh hak milik atas tanah karena pewarisan tanpa wasiat atau akibat percampuran harta dalam perkawinan diwajibkan melepaskan hak tersebut paling lama satu tahun sejak diperolehnya hak itu. Apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan hingga batas waktu yang ditentukan, maka hak milik tersebut hapus demi hukum dan tanahnya menjadi tanah negara, tanpa mengesampingkan hak-hak pihak lain yang melekat atau membebani tanah tersebut. (Wibowo T. Turnady: 2025).

Kegiatan dalam bentuk bisnis, pariwisata, perhotelan, restoran, transportasi, hiburan dan perdagangan jasa lainnya saat ini begitu marak di Indonesia dan menjanjikan, sehingga banyak sekali WNA yang berusaha untuk dapat menjalankan usaha tersebut di Indonesia. Namun, proses birokrasi yang cukup panjang membuat banyak WNA berusaha mencari celah hukum di Indonesia. Apabila hal tersebut menjadi prioritas utama untuk dibenahi oleh pemerintah Indonesia, maka tanpa disadari wilayah Indonesia akan banyak dimiliki oleh WNA dan pada akhirnya warga lokal menjadi penumpang di tanah kelahirannya sendiri. Maraknya WNA yang ingin memiliki tanah di

Indonesia yang paling menjadi sorotan saat ini adalah untuk wilayah pariwisata seperti Bali. Bahkan, dalam kasus terbaru yang ramai diperbincangkan, WNA dengan terang-terangan menyatakan dalam media sosial Instagram-nya bahwa telah memiliki tanah di wilayah Bali yang mengakibatkan kehebohan warga Indonesia.

Perjanjian *nominee arrangement* pada praktiknya kerap digunakan sebagai cara untuk memberikan penguasaan tanah kepada WNA dengan memanfaatkan nama WNI sebagai pihak yang tercatat secara formal sebagai pemilik. Dalam skema ini, tanah didaftarkan atas nama WNI sehingga secara administratif tampak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Namun, di balik pencatatan tersebut biasanya terdapat kesepakatan tersendiri antara WNI dan WNA yang memberikan kendali nyata atas tanah kepada pihak asing. Dengan demikian, WNI hanya berperan sebagai pihak yang dipinjam namanya, sedangkan manfaat ekonomi maupun penguasaan tanah dinikmati oleh WNA. Pola semacam ini umumnya dibentuk melalui perjanjian pokok yang disertai perjanjian tambahan sebagai sarana untuk menghindari pembatasan hukum yang berlaku (Mahkamah Agung, 2019).

Penggunaan mekanisme kuasa atau perjanjian semacam itu dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk penyelundupan hukum karena pada dasarnya memiliki substansi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam UUPA. Walaupun larangan mengenai kepemilikan tanah oleh pihak asing telah ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan, masih terdapat upaya-upaya tertentu untuk mencari celah hukum agar penguasaan tanah tetap dapat dilakukan. Salah satu caranya ialah melalui perjanjian *nominee*. Melalui konstruksi tersebut, WNA pada praktiknya dapat menguasai dan menikmati manfaat tanah dalam jangka waktu yang panjang, bahkan seolah-olah tanpa batas, sesuai kepentingannya sendiri (Priyanca Sonia: 2025).

Untuk itu penulis tertarik mengkaji secara mendalam terkait aturan hukum perjanjian jual beli tanah di Indonesia terhadap WNA dan permasalahan hukum yang dapat ditimbulkan dikemudian hari apabila hal ini tidak juga menjadin perhatian khusus oleh pihak-pihak terkait termasuk Masyarakat Indonesia yang dengan mudahnya melaksanakan perjanjian nominee ini tanpa tahu dampak yang akan terjadi di kemudian hari.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian hukum empiris dengan pendekatan *socio-legal*, yakni pendekatan yang memandang hukum bukan semata-mata sebagai aturan tertulis, melainkan juga sebagai fenomena sosial yang tumbuh, dijalankan, dan berkembang di tengah masyarakat. Pendekatan ini dipilih karena persoalan penguasaan dan jual beli tanah oleh warga negara asing tidak cukup dikaji dari sisi peraturan perundang-undangan semata, melainkan perlu dilihat pula praktik yang terjadi di lapangan, termasuk penggunaan perjanjian nominee, rekayasa transaksi, maupun pemanfaatan badan hukum tertentu. Penelitian empiris pada dasarnya digunakan untuk mengetahui bagaimana hukum dijalankan dan sejauh mana ketentuan tersebut efektif diterapkan dalam masyarakat (Soekanto, 1986).

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Bali dengan pertimbangan bahwa daerah ini merupakan kawasan pariwisata yang banyak diminati oleh investor asing dan kerap menjadi

sorotan terkait penguasaan tanah oleh WNA. Data yang digunakan terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini dikumpulkan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN), Notaris/PPAT, akademisi, serta pihak-pihak yang memiliki pemahaman dan pengalaman terkait permasalahan pertanahan. Wawancara dilakukan secara terbuka namun terarah agar diperoleh informasi yang mendalam dan sesuai kebutuhan penelitian (Moleong, 2018). Selain itu, dilakukan pula observasi terhadap proses pelayanan pertanahan dan penggunaan tanah di lapangan. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, jurnal ilmiah, serta berbagai dokumen lain yang relevan dengan objek penelitian. Adapun bahan hukum utama yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Seluruh data selanjutnya dianalisis secara kualitatif deskriptif melalui beberapa tahapan, yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan (Miles et al., 2014). Analisis dilakukan dengan membandingkan ketentuan hukum yang berlaku dengan kenyataan yang ditemukan di lapangan, sehingga dapat dirumuskan kesimpulan dan rekomendasi yang sesuai dengan kebutuhan penelitian.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### 1. Aturan Hukum Perjanjian Jual Beli Tanah Di Indonesia terhadap WNA

Aturan hukum mengenai penguasaan dan jual beli tanah bagi WNA di Indonesia berpijak pada prinsip kedaulatan nasional yang sangat protektif (Tesalonika et al., 2025). Landasan hukum utama yang mengatur hal tersebut adalah UUPA, yang menegaskan bahwa hanya WNI yang mempunyai hubungan secara penuh dengan bumi, air, dan ruang angkasa di wilayah Indonesia (Putri et al., 2023). Hal ini dikenal sebagai Asas Nasionalitas, di mana hak terkuat dan terpenuh atas tanah, yaitu Hak Milik, secara eksklusif hanya dapat dimiliki oleh WNI (Afriansyah, 2015).

Satu hal yang sangat ditekankan dalam hukum agraria Indonesia adalah larangan keras terhadap segala bentuk upaya pengalihan Hak Milik kepada WNA, baik yang dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung (Putri et al., 2023). Pasal 26 ayat (2) UUPA secara tegas menyatakan bahwa "setiap perjanjian jual beli, penukaran, atau penghibahan yang bermaksud memindahkan Hak Milik kepada orang asing adalah batal demi hukum". Jika keadaan tersebut terjadi, tanah yang dimaksud akan menjadi tanah negara, sementara seluruh pembayaran yang telah diterima oleh pemilik semula tidak dapat diminta kembali. Walaupun kepemilikan dengan status Hak Milik tidak diperbolehkan, hukum Indonesia masih membuka peluang bagi WNA untuk menguasai properti melalui jenis hak atas tanah yang sifatnya lebih terbatas dan berlaku sementara (Wiriadinata & Siska, 2023)

Berdasarkan Pasal 41 dan 42 UUPA, (WNA) yang tinggal atau berkedudukan di Indonesia dapat diberikan Hak Pakai. Hak ini memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah atau menikmati hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara maupun tanah milik pihak lain, sepanjang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan (Wiriadinata & Siska, 2023). Di samping Hak Pakai, WNA juga dimungkinkan memiliki Hak Sewa untuk Bangunan serta memiliki unit hunian bertingkat melalui skema Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) yang berdiri di atas tanah berstatus Hak Pakai. (Pulungan et al., 2024). Berdasarkan Pasal 42 UUPA, "WNI, WNA yang bertempat tinggal di Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan bertempat tinggal di Indonesia, serta badan hukum asing yang memiliki kantor perwakilan di Indonesia, semuanya berhak memperoleh hak guna". Berdasarkan Pasal 45 UUPA, "WNI, WNA yang bertempat tinggal di Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan bertempat tinggal di Indonesia, serta badan hukum asing yang memiliki kantor perwakilan di Indonesia, semuanya berhak atas hak sewa". Berdasarkan peraturan UUPA, WNA yang tinggal di Indonesia hanya diperbolehkan memiliki atau menguasai tanah dan bangunan berdasarkan ketentuan hak sewa dan hak guna (Mochammad Ridwan et.al : 2024)

Dalam perkembangannya, aturan teknis mengenai durasi Hak Pakai bagi WNA diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. WNA dapat diberikan Hak Pakai untuk jangka waktu maksimal 30 tahun, yang kemudian dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan diperbarui kembali untuk periode 30 tahun berikutnya (Tesalonika et al., 2025). Namun, terdapat batasan ketat seperti batasan luas tanah, kategori rumah mewah, serta persyaratan administratif berupa izin tinggal (KITAS/KITAP). Pemerintah juga menetapkan ambang batas harga paling rendah untuk properti yang dapat ditransaksikan kepada pihak asing agar tidak bersaing langsung dengan kebutuhan hunian masyarakat lokal (Pulungan et al., 2024).

Berdasarkan wawancara dengan Kepala BPN Kanwil Provinsi Bali dan Notaris PPAT Denpasar Bali, keduanya menyatakan bahwa WNA pada prinsipnya tidak boleh memiliki hak milik tanah di Indonesia. Dasar hukum tersebut terdapat pada Pasal 21 ayat (1) UUPA 1960 yang berisi "Hak milik hanya dapat dimiliki WNI". Pasal 26 ayat (2) UUPA yaitu "apabila WNA memperoleh Hak Milik melalui jual beli, waris, hibah dan sebagainya, hak itu harus dilepaskan, jika tidak maka jatuh kepada negara". Artinya WNA tidak pernah dapat membeli tanah dengan status hak Milik. Dalam wawancara ini juga diperoleh informasi bahwa adanya beberapa kasus yang sempat menjadi perhatian publik, yakni ketika warga negara asing secara terbuka menyatakan melalui media sosial bahwa mereka telah memiliki tanah di wilayah Bali, sehingga menimbulkan keresahan di tengah masyarakat Indonesia. Salah satu kasus yang sempat viral adalah pernyataan seorang warga Australia yang mengaku memiliki tanah seluas 1,1 hektare di Canggu, Bali, untuk kepentingan usaha dan pembangunan tempat hiburan. Klaim tersebut kemudian dibantah secara tegas oleh Kepala BPN Bali. Menurut beliau, perkembangan era media sosial yang semakin terbuka memungkinkan siapa pun menyampaikan atau mempublikasikan berbagai pernyataan tanpa batas yang jelas. Pihak BPN Bali juga langsung mendatangi WNA dan lokasi tanah yang diakui tersebut sebagai bentuk kepastian.

Hak yang diperbolehkan untuk WNA adalah melalui Hak Pakai, Penanaman Modal Asing (PMA) dan warisan. Skema ini adalah skema yang dilegalkan hukum Indonesia berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 yaitu Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Hak Pengelolaan,

Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Aturan yang berkaitan dengan hal tersebut juga diatur dalam Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak atas Tanah. Adapun ketentuan Hak Pakai untuk WNA adalah sebagai berikut pertama harus memiliki dokumen keimigrasian lengkap seperti Paspor, KITAS/KITAP (izin tinggal terbatas atau tetap) dan keduanya dikonfirmasi BPN dalam file bahwa dua-duanya harus ada, dokumen perjalanan dan dokumen tinggal"; Maksimal 1 bidang tanah Luas maksimal 2.000 m²; Nilai bangunan minimal (tergantung wilayah) Untuk Bali minimal 5 (lima) miliar rupiah; Peruntukan hanya untuk rumah tinggal (tidak boleh untuk bisnis); Jangka waktu 30 tahun dapat diperpanjang 20 tahun dan diperbaharui lagi 30 tahun.

Sedangkan untuk skema melalui Badan Hukum (PT/PMA) yaitu jika WNA hendak memiliki tanah untuk usaha, bukan untuk rumah tinggal, diatur dengan Dasar Undang-Undang Penanaman Modal dan PP 18/2021 mengenai Hak Guna Bangunan & Hak Guna Usaha. WNA mendirikan PT PMA sebagai badan hukum Indonesia dan pernyataan dari kepala BPN yaitu "kalau PT, kita lihat badan hukumnya, tidak dilihat siapa pemiliknya". Melalui PT PMA dapat diperoleh Hak Guna Bangunan (HGB) untuk vila, hotel, properti wisata dan Hak Guna Usaha (HGU) untuk pertanian dengan jangka waktu HGB yaitu 30 tahun + 20 tahun + 30 tahun. Adapun untuk skema melalui warisan, WNA boleh menerima warisan, namun dalam 1 (satu) tahun wajib mengalihkan hak atau menurunkan status hak. Hal ini dikonfirmasi oleh Notaris/PPAT melalui wawancara yang dilakukan oleh penulis, bahwa hak milik hanya boleh dipegang satu tahun; jika tidak terpenuhi, maka tanah kembali ke negara.

**Tabel 1. Syarat Administratif untuk Perjanjian Jual Beli antara WNA dan WNI**

| WNI | WNA |
|---|---|
| KTP | PASPOR |
| KK | KITAS/KITAP |
| NPWP | Dokumen Izin Tinggal |
| | Bukti Nilai Bangunan Minimal (5 Miliar di Bali) |

**Sumber: Data Wawancara yang Diolah Penulis, 2025**

Berdasarkan Tabel 1 mengenai hasil wawancara dengan salah satu PPAT/Notaris yang aktif di wilayah Bali, selain merincikan syarat administratif jual beli, diketahui juga bahwa terdapat enam pola perjanjian yang kerap digunakan oleh WNA dan berpotensi dijadikan sarana untuk menguasai tanah di Indonesia. Keenam pola tersebut meliputi perjanjian *nominee*, hutang piutang, jaminan, hibah atau wasiat, perjanjian perkawinan, serta perjanjian jual beli tanah biasa dengan menggunakan subjek hukum badan hukum. Meskipun demikian, narasumber menyatakan tidak menyetujui praktik kepemilikan melalui skema nominee karena berpotensi menimbulkan kerugian bagi para pihak dan bertentangan dengan kode etik Ikatan Notaris Indonesia.

Skema *nominee* umumnya dilakukan dengan cara meminjam nama warga negara Indonesia (WNI), sehingga nama WNI tersebut dicantumkan dalam sertifikat Hak Milik, sementara penguasaan sebenarnya berada pada pihak asing. Secara yuridis, praktik demikian dipandang sebagai bentuk penyelundupan hukum (Wiriadinata & Siska, 2023). Berdasarkan Pasal 1320

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), keabsahan suatu perjanjian mensyaratkan adanya sebab yang halal. Karena tujuan perjanjian nominee bertentangan dengan larangan kepemilikan tanah oleh pihak asing sebagaimana diatur dalam UUPA, maka perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat objektif dan dapat dinyatakan batal demi hukum sejak awal (Pulungan et al., 2024).

Konsekuensinya, WNA yang menggunakan skema tersebut tidak memperoleh perlindungan hukum yang memadai dan berisiko kehilangan dana maupun investasinya, sebab secara hukum tanah tersebut tetap dianggap milik WNI yang namanya digunakan, bahkan dalam kondisi tertentu dapat menjadi objek tindakan negara sesuai ketentuan yang berlaku. Selain itu, karena bertentangan dengan asas kewarganegaraan dalam hukum agraria Indonesia, setiap perjanjian jual beli tanah yang dimaksudkan untuk menyembunyikan kepemilikan WNA atas tanah hak milik, termasuk melalui perantara atau nominee, berpotensi dinyatakan tidak sah. Oleh karena itu, WNA pada dasarnya hanya dapat memperoleh hak-hak atas tanah yang secara tegas diperbolehkan oleh hukum Indonesia dan tidak dapat secara sah memiliki tanah dengan status hak milik.

Pembatasan yang diatur dalam UUPA menegaskan bahwa WNA pada prinsipnya tidak diperkenankan memperoleh tanah di Indonesia dengan status Hak Milik. Kondisi tersebut kemudian mendorong munculnya berbagai upaya yang tidak sejalan dengan ketentuan hukum agraria Indonesia. Meskipun demikian, sepanjang tetap mematuhi batasan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, WNA masih dapat memperoleh hak atas tanah dalam bentuk tertentu, seperti Hak Guna Bangunan atau hak atas unit apartemen dalam suatu rumah susun. Namun, menurut keterangan PPAT/Notaris, pilihan tersebut kerap kurang diminati oleh warga asing karena prosedurnya dianggap memerlukan waktu yang lama, cukup rumit, serta membutuhkan biaya yang relatif tinggi.

## 2. Permasalahan Hukum yang Dapat Ditimbulkan Dalam Perjanjian Jual Beli Tanah di Indonesia terhadap WNA

Pada hasil wawancara baik dengan pihak BPN maupun Notaris/PPAT tidak ada yang memperbolehkan adanya perjanjian Nominee karena beberapa kasus yang pernah terjadi dengan perjanjian tersebut akan merugikan kedua belah pihak dan yang tentunya paling dirugikan adalah Pihak WNA. Berdasarkan aturan hukum dan wawancara BPN & PPAT dalam terdapat 4 (empat) masalah hukum utama yaitu: praktik perjanjian *nominee*, skema utang piutang fiktif, penyalahgunaan zonasi (zona hijau/pertanian) dan masalah perkawinan campuran (WNA dan WNI). Perjanjian *nominee a*dalah permasalahan terbesar yang dilakukan sembunyi-sembunyi oleh WNA menggunakan nama WNI untuk membeli Hak Milik. Dibuat perjanjian pendukung seperti sewa, hutang-piutang, wasiat, kuasa mutlak. Berdasarkan hasil wawancara dengan BPN, Penulis mendapatkan informasi bahwa perjanjian nominee tidak dibenarkan karena menyelundupkan hukum dan batal demi hukum. Selanjutnya, pihak PPAT juga senada dengan hal tersebut bahwa skema *nominee* adalah penyelundupan hukum dan banyak notaris sudah tidak mau membuatnya, karena konsekuensi hukumnya Batal demi

hukum karena sebab tidak halal. WNA tidak memiliki legitimasi atas tanah karena WNI pemilik sertifikat sah menurut hukum formal BPN. Hal tersebut dapat dituduh sebagai penyelundupan hukum dan melanggar Pasal 21 UUPA serta dapat berpotensi menjadi sengketa perdata dan pidana.

Skema utang piutang fiktif juga kerap digunakan untuk memperoleh kepemilikan hak tanah sebagai kedok *nominee*. Skema piutang utang fiktif merupakan instrumen yang digunakan dalam perjanjian *nominee* untuk memberikan kontrol semu kepada WNA atas tanah yang secara hukum tidak boleh mereka miliki (Christie et al., 2023). Polanya adalah dengan cara WNA meminjamkan uang kepada WNI, tanah dijadikan jaminan, lalu jatuh tempo tanah dianggap beralih ke WNA. Hutang-piutang, jika tidak melalui hak tanggungan dan pelelangan, tidak dapat dialihkan ke WNA. Utang piutang seperti ini mudah dibaca sebagai modus *nominee.* Permasalahan yang nantinya akan timbul jika menggunakan skema ini adalah WNA tidak sah menjadi pemilik dan jika dilelang, pemenang harus memenuhi syarat subjek hak. WNA tidak memenuhi kecuali hak pakai dan sesuai batasan serta berpotensi batal demi hukum. Berbeda dari kedua skema di atas, skema yang ketiga yaitu Penyalahgunaan Zonasi (Zona Hijau/Pertanian). Berdasarkan hasil wawancara dengan PPAT dan BPN skema ini sangat sering terjadi di Bali. BPN menegaskan bahwa pemerintah tidak boleh memberikan hak pakai WNA di zona hijau. Namun, pada praktiknya, banyak WNA membangun vila di zona hijau melalui sewa, nominee, atau PT abal-abal, dan izin bangunan (PBG/IMB) tidak dapat diterbitkan karena merupakan bangunan ilegal. Adapun risiko menggunakan skema ini adalah bangunan dapat dibongkar, tidak bisa disertifikatkan, sengketa dengan pemilik adat/desa, dapat dikenai pidana tata ruang.

Skema terakhir adalah masalah perkawinan campuran antara WNI dan WNA. Permasalahan utama dalam skema kepemilikan tanah muncul karena adanya konsep harta bersama dalam perkawinan, di mana aset yang diperoleh selama masa pernikahan secara otomatis menjadi milik bersama pasangan (Mahendra & Yustiawan, 2023). Menurut PPAT, kasus yang sering muncul adalah suami/istri WNA yang menikah tanpa perjanjian pisah harta. WNI membeli tanah setelah menikah, lalu secara hukum tanah dianggap masuk harta bersama dan mengandung unsur kepemilikan WNA. Perkawinan campuran tanpa pemisahan harta, tanah otomatis mengandung bagian WNA sehingga harus dilepas kepada negara. Hal ini mengakibatkan WNI yang menikah dengan WNA berisiko kehilangan haknya untuk memiliki tanah dengan status Hak Milik karena terjadinya percampuran harta tersebut (Wijaya, 2022). Risiko yang ditimbulkan adalah tanah tidak dapat dijual/legal, negara dapat menyatakan tanah kembali ke negara, dan harus dilakukan permohonan pelepasan hak serta prosesnya panjang dan merugikan.

Selain permasalahan yang akan ditimbulkan dari keempat skema di atas, juga akan menimbulkan permasalahan dari sisi pajak & risiko audit (*tax amnesty*/pajak aset) dari dokumen PPAT banyak kasus WNI *nominee* kena pajak sangat besar karena tidak melaporkan aset, tidak sinkron antara BPHTB & PPh, kena denda pajak hingga 300%. WNI *nominee* yang menampung aset untuk WNA akhirnya kena pajak besar dari *tax amnesty*. Kemudian, banyak

WNA ingin menggunakan tanah untuk bisnis, padahal Hak Pakai hanya untuk rumah tinggal, bukan vila komersial, karena jika digunakan untuk bisnis, maka terjadilah pelanggaran, izin usaha tidak bisa diterbitkan, dan penggunaan tanah tidak sesuai hak. Permasalahan yang sering terjadi adalah BPN mengakui bahwa pengawasan BPN bersifat represif, bukan preventif, artinya baru bertindak jika muncul sengketa atau permohonan balik nama. Implikasinya, praktik ilegal tetap terjadi seperti sewa tanah jangka panjang, vila ilegal di zona hijau, dan praktik *nominee.*

**3. Keabsahan Aturan dan Dasar Hukum Perjanjian Jual Beli Tanah di Indonesia**

Dalam sistem hukum Indonesia, pendaftaran tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting karena menjadi sarana untuk menjamin kepastian hukum mengenai status dan kepemilikan tanah. Melalui mekanisme tersebut, negara memberikan perlindungan hukum kepada setiap warga tanpa membedakan latar belakang sosial maupun kondisi ekonomi, salah satunya melalui penerbitan sertifikat sebagai alat bukti hak yang sah atas tanah (Saparwadi Saparwad : 2020).

Perjanjian jual beli tanah adalah kesepakatan antara penjual dan pembeli yang dimaksudkan untuk mengalihkan hak atas tanah dengan pembayaran sejumlah harga yang telah disepakati bersama. Dalam hukum perdata, pengertian jual beli diatur dalam Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yaitu suatu perjanjian di mana satu pihak berkewajiban menyerahkan suatu benda, sedangkan pihak lainnya wajib membayar harga yang telah ditentukan. Namun, dalam praktik pertanahan di Indonesia, jual beli tanah tidak semata-mata tunduk pada ketentuan KUHPerdata, tetapi juga pada hukum agraria nasional yang bersumber dari UUPA. Di samping itu, pengaturannya berkaitan pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mensyaratkan pembuktian peralihan hak melalui akta PPAT, serta ketentuan mengenai jabatan PPAT yang mengatur kewenangan dalam pembuatan Akta Jual Beli (AJB).

Berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdata, keabsahan suatu perjanjian bergantung pada terpenuhinya empat unsur, yakni adanya kesepakatan para pihak, kecakapan hukum, objek tertentu, dan sebab yang halal. Dalam transaksi jual beli tanah, objek perjanjian harus jelas identitasnya, sedangkan tujuan yang hendak dicapai tidak boleh bertentangan dengan hukum. Sah atau tidaknya jual beli tanah tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya unsur-unsur tersebut, tetapi juga oleh dipatuhinya prosedur formal melalui PPAT serta pendaftaran tanah sebagai bentuk jaminan kepastian hukum. Jika syarat subjektif berupa kesepakatan dan kecakapan para pihak tidak terpenuhi, maka perjanjian dapat dimohonkan pembatalan. Sebaliknya, apabila syarat objektif berupa objek tertentu dan sebab yang halal tidak terpenuhi, maka perjanjian batal demi hukum sejak awal, sehingga dianggap tidak pernah ada tanpa memerlukan putusan pengadilan untuk membatalkannya (Santoso: 2016).

Secara normatif, prosedur jual beli tanah meliputi Pemeriksaan sertifikat tanah, Kesepakatan harga dan pembayaran, Pembuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh PPAT, Pembayaran pajak (PPh dan BPHTB) Pendaftaran peralihan hak di BPN. AJB merupakan bukti otentik yang

menjadi dasar perubahan nama pemegang hak dalam sertifikat. Sedangkan Subjek dan Objek Jual Beli Tanah yaitu Subjek/ Penjual Pemegang hak sah, Pembeli yaitu WNI dapat memiliki hak milik sedangakan WNA terbatas (tidak dapat memiliki hak milik). Objek yaitu Hak Milik (SHM), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai.

Menelaah keabsahan transaksi tanah yang melibatkan WNA sangatlah penting karena hal ini berdampak pada perlindungan hak atas tanah nasional, kejelasan hukum, serta maraknya praktik pengelakan hukum melalui perjanjian perantara. Pada kenyataannya, banyak WNA yang berusaha memperoleh tanah dengan menggunakan nama warga negara Indonesia (WNI) untuk menghindari larangan kepemilikan hak milik atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Keabsahan perjanjian yang dibuat dan implikasinya bagi pihak-pihak yang terlibat dipertanyakan oleh keadaan ini.

Untuk memberikan kepastian hukum terkait status kepemilikan tanah di Indonesia, penelitian mengenai hal ini juga sangat penting. Ketidakpastian mengenai legalitas perjanjian jual beli tanah yang melibatkan WNA dapat menimbulkan konflik kepemilikan, gugatan perdata, pembatalan perjanjian, bahkan hilangnya hak atas tanah. Batasan hukum mengenai apa yang diperbolehkan dan dilarang terkait kepemilikan tanah oleh WNA dapat ditentukan melalui penyelidikan yang mendalam, sehingga menjamin pengelolaan tanah yang efisien dan perlindungan hak-hak warga negara Indonesia.

Selain itu, pelestarian hukum atas tanah sebagai sumber daya nasional yang memiliki arti penting secara ekonomi dan sosial sangat erat kaitannya dengan masalah ini. Sesuai dengan prinsip kewarganegaraan, negara bertujuan untuk mempertahankan kedaulatan rakyat Indonesia atas hak-hak atas tanah melalui hukum pertanian. Oleh karena itu, cara-cara yang digunakan untuk menyamarkan kepemilikan asing harus diteliti secara cermat guna memastikan bahwa hal tersebut tidak bertentangan dengan tujuan perundang-undangan nasional di bidang pertanahan. Karena tanah tersebut secara resmi terdaftar atas nama warga negara Indonesia namun sebenarnya dimiliki atau dibiayai oleh individu asing, kepemilikan melalui pihak ketiga seringkali menimbulkan masalah. Fakta hukum dan kendali aktual di lapangan menjadi berbeda akibat keadaan ini. Ketika terjadi perselisihan, salah satu pihak dapat kehilangan haknya atau meminta perjanjian dibatalkan dengan alasan bahwa perjanjian tersebut ilegal. Akibatnya, praktik kepemilikan atas nama orang lain tidak hanya menimbulkan pertanyaan hukum tetapi juga berisiko merugikan para pihak dan mengganggu sistem hukum pertanahan Indonesia.

## KESIMPULAN

Secara hukum, WNA tidak diperbolehkan memiliki tanah dengan status hak milik, Sebagaimana diatur dalam UUPA. WNA hanya dapat memperoleh tanah melalui dua mekanisme yang legal, yaitu: (a) hak pakai untuk rumah tinggal dengan batasan luas, nilai bangunan, serta Kewajiban memiliki dokumen keimigrasian lengkap; atau (b) hak guna bangunan (HGB) melalui pendirian PT PMA apabila tujuannya adalah usaha. Aturan ini menegaskan bahwa Seluruh proses peralihan hak harus mematuhi batasan subjek hak, peruntukan tanah, zonasi, serta ketentuan nilai

minimal properti untuk WNA. Permasalahan terbesar adalah praktik perjanjian *nominee*, yaitu penggunaan nama WNI untuk menyelundupkan hak kepemilikan tanah kepada WNA, yang menurut hukum merupakan perbuatan yang batal demi hukum. Selain itu dapat muncul persoalan lain seperti: skema utang piutang fiktif yang disalahgunakan untuk alih kepemilikan, penyalahgunaan zonasi (misalnya pembangunan villa di zona hijau), masalah perkawinan campuran tanpa perjanjian pisah harta, risiko pajak (*tax audit* dan sanksi), serta keterbatasan pengawasan administratif yang menyebabkan praktik ilegal tetap berkembang. Semua risiko ini menunjukkan bahwa penyimpangan dari aturan legal dapat menimbulkan kerugian serius baik bagi WNA maupun WNI.

Oleh karena itu, menurut Penulis diperlukan langkah yang lebih terintegrasi dalam pengawasan kepemilikan dan pemanfaatan tanah oleh wna di indonesia. Pemerintah bersama BPN, Notaris/PPAT, dan Pemerintah Daerah perlu meningkatkan sosialisasi mengenai batasan hukum kepemilikan tanah bagi wna agar masyarakat maupun pihak asing memahami bahwa skema nominee dan bentuk penyelundupan hukum lainnya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pengawasan tidak cukup dilakukan setelah muncul sengketa, tetapi perlu diperkuat sejak tahap pemeriksaan dokumen, pemberian izin, hingga pemanfaatan tanah sesuai tata ruang dan zonasi yang berlaku. Bagi perkawinan campuran antara WNI dan WNA, penting diberikan pemahaman mengenai perlunya perjanjian pemisahan harta guna menghindari persoalan hukum atas status tanah. WNA yang ingin memiliki hunian atau menjalankan usaha di indonesia sebaiknya menggunakan jalur yang sah, seperti hak pakai atau melalui badan hukum sesuai ketentuan investasi. Di samping itu, perlu adanya sinkronisasi data antara instansi pertanahan dan perpajakan agar setiap transaksi dapat diawasi secara transparan, sehingga kepastian hukum, perlindungan hak masyarakat, dan tertib administrasi pertanahan dapat terwujud.

## DAFTAR PUSTAKA


Afriansyah, A. (2015). Foreigners land rights regulations: Indonesia's practice. Mimbar Hukum, 27(1), 98–116.

Azmiana Prajuniar, A. (2023). Keabsahan penggunaan perjanjian nominee pada transaksi jual beli tanah oleh warga negara asing di Kabupaten Jepara [Skripsi, Universitas].

Christie, G., Merlim, V., & Widjojo, A. G. M. (2023). Prosedur perolehan hak pakai di atas tanah hak milik menurut hukum tanah nasional untuk menjamin kepastian hukum bagi orang asing. Notary Journal, 3(2), 90–102.

Mahendra, I. G. M. O., & Yustiawan, D. G. P. (2023). Legal validity of land tenure by foreigners through mixed marriages obtained from inheritance from the UUPA perspective. Policy, Law, Notary and Regulatory Issues (POLRI), 2(2), 187–197.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2019). Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 123 PK/Pdt/2019.

Martinelli, I., William, L., & Milianty, Y. (2024). Analisis konsistensi putusan hakim terhadap perjanjian nominee atas hak milik tanah di wilayah Indonesia antara warga negara asing (WNA) dan warga negara Indonesia (WNI). Jurnal Hukum.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.). Sage Publications.

Mochammad Ridwan, Maharani, P. A., & Oedoyo, W. (2024). Keabsahan jual beli hak atas tanah kepada warga negara asing di Desa Karangsuraga dan Desa Bulakanan, Cinangka, Banten. Jurnal Aksi Dosen dan Mahasiswa.

Moleong, L. J. (2018). Metodologi penelitian kualitatif. Remaja Rosdakarya.

Pulungan, M., Madjid, N. V., & Arliman S, L. (2024). Akibat hukum perjanjian nominee dalam praktik jual beli tanah di Indonesia. Jurnal Sakato Ekasakti Law Review, 3(1), 22–35. https://doi.org/10.31933/knbjbw58.

Putri, K. R., Handayani, T., & Suparto, S. (2023). Perjanjian nominee jual-beli tanah oleh WNA berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri No. 137/PDT.G/PN GIN ditinjau dari peraturan perundang-undangan. Jurnal Global Ilmiah, 7(9), 1–7.

Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. (1960). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

Rukajat, A. (2018). Pendekatan penelitian kualitatif. Deepublish.

Santoso, L. (2016). Hukum perikatan, teori hukum dan teknis pembuatan kontrak, kerja sama dan bisnis. Setara Press.

Saparwadi, A Munandar, and W Putro, "Legal Protection against Buyer in Good Faith on Dual Certified Land," International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding7 (2020) : 498–505, https://doi.org/10.18415/IJMMU.V7I5.1717.

Saptomo, A. (2009). Metode penelitian hukum. Rineka Cipta.

Soekanto, S. (1986). Pengantar penelitian hukum. UI Press.

Sujarweni, V. W. (2014). Metodologi penelitian. Pustaka Baru Press.

Tesalonika, L., Bakhtiar, H. S., & Winanti, A. (2025). Perbandingan hukum Indonesia dan Malaysia dalam kepemilikan properti oleh warga negara asing. Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora, 2(3), 323–335. https://doi.org/10.62383/aliansi.v2i3.999.

Wijaya, A. A. (2022). Perlindungan hukum terhadap pelaku perkawinan campuran atas status hak atas tanahnya di Indonesia. Jurnal Rechtens, 11(1), 17–34.

Wiriadinata, R. T. A., & Siska, F. (2023). Akibat hukum penguasaan tanah oleh warga negara asing melalui perjanjian nominee dalam perspektif hukum agraria dan hukum perjanjian. Bandung Conference Series: Law Studies, 3(2), 1122–1127. https://doi.org/10.29313/bcsls.v3i2.9559.