

***Fraus Legis* dalam Perjanjian *Nominee* Warga Negara Asing: Analisis Hukum Perdata Internasional terhadap Putusan Mahkamah Agung dan RUU HPI**

Avinza Putri Devita¹, Novita², Irsyad Dhahri³

^{1,2,3} Hukum Bisnis, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Makassar, Indonesia

Korespondensi: avhinzap@gmail.com, novin6563@gmail.com, irsyad.dhahri@unm.ac.id

Informasi Artikel

Riwayat artikel:

Received Sept 1th, 2026

Revised Sept 29th, 2026

Accepted Oct 12th, 2026

Kata kunci:

Hukum perdata internasional;
Perjanjian *nominee*;
Penyelundupan hukum; Ketertiban umum; Pilihan hukum.

ABSTRAK

Undang-Undang Pokok Agraria melarang warga negara asing memiliki hak milik atas tanah di Indonesia, tetapi larangan tersebut kerap disiasati melalui perjanjian *nominee*, yaitu pencantuman nama warga negara Indonesia sebagai pemilik formal sementara dana dan penguasaan tanah berasal dari warga negara asing. Penelitian ini menganalisis praktik tersebut dari perspektif hukum perdata internasional, khususnya doktrin *fraus legis*, kaidah memaksa, ketertiban umum, dan peran rancangan undang-undang hukum perdata internasional. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus melalui analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 3403 K/Pdt/2016. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Agung menolak perjanjian *nominee* berdasarkan hukum agraria dan syarat sah perjanjian, tetapi belum menerapkan instrumen hukum perdata internasional secara eksplisit dalam pertimbangannya. Asas *lex rei sitae*, kaidah memaksa, dan ketertiban umum dapat menjadi dasar untuk menolak hukum asing yang bertujuan menghindari larangan hukum agraria Indonesia, tetapi pengaturannya masih tersebar dan bergantung pada penafsiran hakim. Oleh karena itu, rancangan undang-undang tersebut perlu memperjelas batas pilihan hukum serta hubungan antara pilihan hukum, kaidah memaksa, dan ketertiban umum dalam sengketa *nominee* atas tanah di Indonesia.



© 2026 The Authors. Published by Punggawa Legacy Center. This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

PENDAHULUAN

Hukum agraria nasional menempatkan hak milik atas tanah sebagai hak yang secara eksklusif diperuntukkan bagi warga negara Indonesia. Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan hanya warga negara Indonesia (WNI) yang dapat memiliki hak milik. Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing, baik langsung maupun tidak langsung, batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Larangan ini berakar pada asas nasionalitas dan kedaulatan negara atas sumber daya agraria (Hidayat & Silviana, 2025).

Dalam praktik, larangan tersebut kerap disiasati melalui perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*). Dalam skema ini, warga negara asing (WNA) menyediakan dana, sedangkan nama WNI dicantumkan sebagai pemilik pada sertifikat, dengan dukungan perjanjian bawah tangan atau kuasa mutlak yang mengikat kedua pihak (Rayhananta & Akbar, 2026). Mahkamah Agung mengkategorikan praktik ini sebagai penyelundupan hukum (*fraus legis*) karena memakai bentuk hukum yang sah untuk mencapai akibat yang dilarang (Diksimerdeka.com, 2020). Istilah penyelundupan hukum di sini dipakai dalam pengertian luas sebagaimana lazim dalam kajian agraria, sedangkan kesesuaiannya dengan konsep *fraus legis* dalam hukum perdata internasional (HPI) diuji pada bagian pembahasan.

Skala persoalannya diperkirakan besar. Menurut estimasi Kelompok Kerja Krisis *Nominee* Indonesia (K3NI), sekitar 10.500 bidang tanah di Bali terindikasi dikuasai melalui skema *nominee*, dengan nilai aset dan potensi kerugian perputaran ekonomi sekitar Rp109,2 triliun (Nugrahaningsih & Isworo, 2026). Pemberitaan juga menyebut ribuan vila dan puluhan ribu WNA diperkirakan menguasai properti di Bali melalui celah hukum tidak resmi (Diksimerdeka.com, 2020). Dampaknya meliputi alih fungsi lahan produktif, ketimpangan penguasaan tanah, melonjaknya harga properti, serta risiko sengketa perdata maupun pidana (TARUBALI, 2026).

Merespons hal tersebut, Pemerintah Provinsi Bali menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan secara *Nominee*. Perda ini memandang *nominee* bukan sekadar sengketa perdata privat, melainkan ancaman terhadap kedaulatan agraria dan ekosistem Subak (Adiyoga, 2026). Substansinya antara lain: pencegahan dampak negatif ekonomi, sosial, dan lingkungan akibat praktik *nominee* dan alih fungsi lahan sawah (Pasal 3 ayat (2) huruf i); pembentukan tim pengawasan oleh Gubernur (Pasal 19) yang melibatkan Subak dan Desa Adat (Pasal 24 ayat (1) dan (2)); serta sanksi berlapis bagi pelanggar maupun fasilitator, termasuk aparat sipil negara (Pasal 20). Namun, sebagai peraturan daerah, Perda ini bekerja pada tataran administratif dan pengawasan di wilayah Bali. Ia belum menjawab persoalan *nominee* yang mengandung unsur asing dan menuntut analisis hukum perdata internasional.

Di tingkat peradilan, Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan perjanjian *nominee* batal demi hukum karena bertentangan dengan UUPA, misalnya Putusan Nomor 3403 K/Pdt/2016. Namun akibat praktisnya tidak sederhana. Mahkamah Agung melalui rumusan Pleno Kamar tahun 2020 berpandangan bahwa pemilik tanah adalah pihak yang namanya tercantum pada sertifikat, sebagaimana tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan (khususnya Rumusan Hukum Kamar Perdata Angka 4 terkait Penggunaan Pinjam Nama (*Nominee Agreement*)), sehingga ada kritik bahwa pihak *nominee* justru berpeluang paling diuntungkan. Perjanjiannya dinyatakan batal, tetapi kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak tetap dipertanyakan.

Kajian terdahulu terhadap isu ini umumnya bertumpu pada hukum agraria dan syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdata, misalnya analisis atas Putusan MA Nomor 3403 K/Pdt/2016. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Agung membatalkan akta pertanahan yang memuat klausul *nominee* karena dinilai mengandung kausa yang tidak halal (*ongoorloofde oorzaak*). Hakim memandang perjanjian tersebut sebagai bentuk penyelundupan hukum (*fraus legis*) yang secara sengaja menabrak batas larangan kepemilikan asing dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA (Winona, 2019; Gibran, 2026). Padahal praktik *nominee* mengandung unsur asing, yaitu keterlibatan WNA sebagai pemberi dana dan penerima manfaat, dan berpotensi diperumit oleh klausul pilihan hukum atau forum penyelesaian sengketa di luar negeri. Dalam kerangka HPI, penyelundupan hukum dan ketertiban umum (*public policy*) menjadi instrumen untuk menolak berlakunya hukum asing atau tindakan hukum yang dimaksudkan menghindari hukum nasional (Center for International Law Studies, 2026).

Persoalan ini semakin relevan karena Rancangan Undang-Undang Hukum Perdata Internasional (RUU HPI) sedang dibahas intensif oleh Pansus DPR RI (Badan Keahlian DPR RI, 2023). Pembahasannya memuat konsep pembatasan pilihan hukum (*choice of law*) guna mencegah penyelundupan hukum (*fraus legis*), termasuk larangan bagi para pihak menggunakan pilihan hukum asing sebagai sarana untuk menghindari ketentuan hukum nasional yang bersifat memaksa (*mandatory rules*) (Gautama, 2008). Namun belum jelas apakah rumusan tersebut cukup menjangkau praktik *nominee* yang melibatkan unsur asing (Anindita & Disemadi, 2020). Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini mengkaji (1) bagaimana penyelundupan hukum dalam perjanjian *nominee* WNA dianalisis berdasarkan asas-asas HPI dalam putusan Mahkamah Agung, dan (2) bagaimana RUU HPI dapat memperkuat penanganan praktik tersebut (Yulia, 2022).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah data sekunder yang berkaitan dengan norma hukum, asas hukum, doktrin, serta putusan pengadilan untuk menemukan jawaban atas persoalan hukum yang dikaji (Marzuki, 2021). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-

undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (AB), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Konvensi New York 1958 (Keppres Nomor 34 Tahun 1981), SEMA Nomor 10 Tahun 2020, serta Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2026. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep *nominee*, penyelundupan hukum (*fraus legis*), asas ketertiban umum (*ordre public*), asas nasionalitas, itikad baik, pilihan hukum, dan pilihan forum dalam Hukum Perdata Internasional. Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis *ratio decidendi* dalam Putusan Nomor 3403 K/Pdt/2016.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara deskriptif-analitis (Retaly & Kansil, 2025). Sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri Direktori Putusan Mahkamah Agung, JDIH Mahkamah Agung, JDIH Kementerian ATR/BPN, Perpustakaan DPR RI, serta basis data jurnal ilmiah (Wahyono & Cahyo, 2025). Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif menggunakan penalaran hukum melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menjawab rumusan masalah mengenai keabsahan perjanjian *nominee*, penyelundupan hukum, serta kemungkinan penolakan terhadap pilihan hukum asing atau arbitrase luar negeri (Mertokusumo, 2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Unsur Asing dalam Perjanjian *Nominee*

Perjanjian *nominee* tidak otomatis bersifat HPI. Unsur asing muncul pada tiga titik: WNA sebagai pemberi dana dan penerima manfaat, pilihan hukum asing dalam perjanjian pendamping, dan klausul penyelesaian sengketa di luar negeri. Kajian terdahulu umumnya berhenti pada akibat hukum Pasal 26 ayat (2) UUPA, misalnya analisis Putusan PN Denpasar No. 82/Pdt.G/2013/PN.DPS (Silviana et al., 2019), sehingga persoalan pilihan hukum dan forum belum terjawab.

B. *Choice of Law*: Otonomi Para Pihak dan *Lex Rei Sitae*

Praktik peradilan Indonesia pada umumnya menjunjung otonomi para pihak dalam memilih hukum, tetapi hakim sering menerapkan *lex fori* demi melindungi warga negara Indonesia (Kusumadara, 2022). Batasan utama dalam perkara *nominee* berasal dari objeknya. Pasal 17 AB menyatakan bahwa terhadap barang-barang tidak bergerak berlaku undang-undang dari negeri atau tempat barang itu berada, sehingga status dan peralihan hak atas tanah di Bali tunduk pada hukum Indonesia, termasuk Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Karena itu perjanjian *nominee* memiliki dua lapis: lapis obligatoir yang bersifat kontraktual dan lapis kebendaan yang diatur hukum Indonesia, dan pilihan hukum asing hanya berpotensi bekerja pada lapis pertama (Budiarta et al., 2026).

C. Pilihan Forum dan Arbitrase Asing

Pilihan forum asing tidak selalu dapat diterapkan secara efektif di Indonesia karena pengadilan dapat tetap memiliki kewenangan untuk memeriksa perkara berdasarkan tempat tinggal pihak tergugat (asas *actor sequitur forum rei*) meskipun para pihak menunjuk pengadilan asing (Febriyanti et al., 2024). Untuk arbitrase asing, ada dua titik uji. Pertama, dari sisi arbitrabilitas, UU No. 30 Tahun 1999 membatasi arbitrase pada sengketa perdagangan dan hak yang dikuasai penuh oleh para pihak (Pasal 5 ayat (1)). Sengketa *nominee* menyangkut asas nasionalitas UUPA yang tidak sepenuhnya berada dalam kendali para pihak, sehingga dapat dipersoalkan apakah klaim WNA atas tanah melalui *nominee* dapat diarbitrasekan. Kedua, dari sisi pelaksanaan putusan, putusan arbitrase internasional hanya dapat dilaksanakan jika tidak bertentangan dengan ketertiban umum (Pasal 66 huruf c UU 30/1999) dan melalui eksekutur PN Jakarta Pusat (Pasal 65). Rumusan serupa ada pada Pasal V ayat (2)(b) Konvensi New York 1958, yang diratifikasi melalui Keppres No. 34 Tahun 1981.

D. *Fraus legis*: Antara Pengertian HPI dan Pengertian Agraria

Dalam doktrin HPI klasik, *fraus legis* terjadi ketika para pihak dengan sengaja memanipulasi faktor penghubung, misalnya domisili, kewarganegaraan, atau tempat perbuatan, agar hukum asing yang lebih menguntungkan berlaku dan hukum nasional yang seharusnya berlaku terhindari (Chu, 2023). Dalam doktrin agraria Indonesia, *nominee* disebut penyelundupan hukum karena memakai bentuk perjanjian dan nama WNI untuk mencapai hasil yang dilarang UUPA (Lestari, 2025). Namun yang dimanipulasi di sini adalah subjek hukum (nama pemilik), bukan faktor penghubung HPI. Pertanyaannya: apakah *nominee* merupakan *fraus legis* dalam arti HPI, atau lebih tepat penyalahgunaan hukum atau pelanggaran kausa terlarang (Pasal 1337 KUHPerdara)? *Fraus legis* HPI baru relevan sepenuhnya ketika unsur asing sengaja dipakai, misalnya dengan memilih hukum asing agar *nominee* dinyatakan sah.

E. Ketertiban Umum dan Kaidah Memaksa

Ketertiban umum berfungsi sebagai tameng untuk menolak hukum asing atau putusan asing yang bertentangan dengan sendi-sendi dasar hukum nasional. Asas nasionalitas dalam UUPA, yang menjaga kedaulatan negara atas tanah, dapat dipandang sebagai bagian dari ketertiban umum itu. Selain itu, Pasal 21 dan 26 UUPA dapat diperlakukan sebagai kaidah memaksa (*overriding mandatory rules*) yang berlaku langsung terlepas dari hukum yang dipilih (Saraswati & Hidayat, 2019). Kelemahannya, pengadilan Indonesia belum konsisten dalam mendefinisikan ketertiban umum (Kusumadara, 2021).

F. Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 3403 K/Pdt/2016

Dalam Putusan Nomor 3403 K/Pdt/2016, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi Eddy Nyoman Winarta, S.H. (Tergugat II, notaris) dan Alan Maurice Pons (Tergugat I, WNA). Dengan menolak kasasi, Mahkamah Agung menguatkan putusan *judex facti* yang menyatakan pembuatan akta-akta perjanjian *nominee* dan penyelundupan hukum kepemilikan tanah oleh WNA sebagai perbuatan melawan hukum (PMH), serta menyatakan seluruh akta *nominee* batal demi hukum atau tidak mengikat. Putusan ini menunjukkan bahwa pengadilan menolak *nominee* dengan dasar UUPA dan PMH. Meskipun salah satu pihak adalah WNA, alasan hukumnya tampak berangkat dari kerangka hukum domestik tanpa analisis pilihan hukum atau ketertiban umum dalam kerangka HPI. Temuan ini menegaskan *gap* penelitian: penolakan terhadap *nominee* sudah ada, tetapi belum ada argumentasi HPI yang bisa dipakai bila perjanjian itu mengandung unsur pilihan hukum atau forum asing.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Agung menilai perjanjian *nominee* dibuat supaya WNA dapat menguasai tanah Hak Milik secara tidak langsung. Perjanjian *nominee* yang digunakan untuk memberikan penguasaan hak milik atas tanah kepada WNA bertentangan dengan ketentuan UUPA dan tidak memenuhi syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Dalam perkara yang dikaji, pengadilan membatalkan perjanjian-perjanjian *nominee* tersebut (Ridhogusti & Kurniati, 2024). Mahkamah Agung tidak menerima alasan bahwa kesepakatan para pihak atau uang dari WNA dapat melahirkan hak atas tanah. Hakim lebih melihat isi dan tujuan perjanjian daripada bentuk aktanya. Karena itu, perjanjian di bawah tangan, kuasa mutlak, atau pengakuan bahwa WNA menguasai tanah secara ekonomi tidak membuat perjanjian menjadi sah apabila tujuannya menyelundupkan hukum (*fraus legis*) (Harahap et al., 2025). Akibatnya, WNA yang membiayai pembelian tanah tidak memperoleh hak milik, hak menguasai, maupun hak untuk menuntut pengalihan tanah. Putusan ini menunjukkan bahwa hukum tidak melindungi pihak yang sengaja memakai perjanjian untuk menghindari aturan yang bersifat memaksa.

Kajian lain atas putusan *nominee* menunjukkan pertimbangan yang lebih luas. Mahkamah Agung tidak hanya membatalkan perjanjian pinjam nama, tetapi juga akta perjanjian dan akta kuasa yang membentuk hubungan *nominee*. Rangkaian akta tersebut dinyatakan bertentangan dengan hukum, batal demi hukum, dan tidak mengikat (Ariswanda, 2024). Pertimbangan hakim adalah bahwa uang yang dikeluarkan WNA tidak melahirkan hak apa pun atas Hak Milik. Hukum agraria Indonesia memakai asas pendaftaran dan kepastian sertifikat, sehingga pemilik tanah ditentukan oleh siapa yang tercatat sebagai pemegang hak, bukan oleh siapa yang membayar (Gibran, 2026). Pertimbangan tersebut menguatkan tiga hal. Pertama, larangan WNA memiliki Hak Milik bersifat memaksa dan tidak dapat dihindari melalui perjanjian pribadi. Kedua, kepemilikan manfaat (*beneficial ownership*) WNA tidak diakui sebagai dasar kepemilikan tanah dalam hukum agraria Indonesia. Ketiga, akta kuasa yang

memberi kendali atas tanah kepada WNA ikut batal karena menjadi bagian dari skema penyelundupan hukum.

Akta perjanjian yang memuat substansi *nominee* dalam penguasaan hak milik atas tanah tidak mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna karena berkaitan dengan perbuatan melawan hukum (Dalem & Sarjana, 2025). Dari sudut HPI, rangkaian pertimbangan ini penting karena menunjukkan pendekatan yang sejalan dengan logika doktrin *fraus legis* untuk menembus bentuk hukum yang dipakai menyembunyikan pelanggaran aturan memaksa. Hakim tidak berhenti pada sah atau tidaknya dokumen secara formal, tetapi menelusuri apakah rangkaian perjanjian dibuat untuk mencapai akibat hukum yang dilarang hukum Indonesia (Nandita & Fahrozi, 2025). Namun, penalaran itu bertumpu pada penyelundupan hukum dalam pengertian agraria dan belum memakai perangkat HPI secara eksplisit.

G. SEMA Nomor 10 Tahun 2020 dan Kepastian Hukum Kepemilikan

Rumusan Hukum Kamar Perdata angka 4 dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 menyatakan bahwa pemilik sebidang tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat, meskipun tanah tersebut dibeli menggunakan uang, harta, atau aset milik warga negara asing (WNA) maupun pihak lain (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2020). Rumusan tersebut memberikan pedoman mengenai penentuan pemilik tanah dalam praktik *nominee arrangement*. Namun, penerapannya perlu dianalisis bersama ketentuan hukum agraria yang membatasi kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA.

Dalam praktik peradilan, persoalan perjanjian *nominee* tidak hanya berkaitan dengan nama yang tercantum dalam sertifikat, tetapi juga dengan tujuan dan akibat hukum dari perjanjian yang mendasari penguasaan tanah tersebut. Perjanjian *nominee* dalam penguasaan tanah oleh WNA dapat dipandang sebagai upaya menghindari larangan hukum agraria, karena hak milik secara formal tercatat atas nama WNI, sementara penguasaan secara faktual berada pada WNA (Dharma et al., 2022). Sejalan dengan itu, kajian lain juga memandang penggunaan struktur *nominee* sebagai sarana untuk menyiasati larangan kepemilikan tanah oleh WNA (Ariyoga & Rudy, 2022). Kedua kajian tersebut menunjukkan pentingnya menilai substansi hubungan hukum para pihak, bukan hanya bentuk formal perjanjiannya.

Dengan demikian, SEMA Nomor 10 Tahun 2020 tidak tepat langsung ditafsirkan sebagai pengesahan perjanjian *nominee*. Rumusan tersebut menyebut pihak yang dianggap sebagai pemilik tanah berdasarkan nama yang tercantum dalam sertifikat, tetapi tidak secara eksplisit menyatakan bahwa setiap perjanjian *nominee* menjadi sah atau bahwa pemegang sertifikat selalu merupakan pihak yang beritikad baik sesuai Pasal 19 UUPA dan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, perlu dibedakan antara penentuan pemilik tanah berdasarkan rumusan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 dan penilaian keabsahan perjanjian yang digunakan untuk menyiasati larangan kepemilikan hak milik atas tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Berdasarkan analisis tersebut, persoalan hukum yang perlu diperhatikan adalah hubungan antara kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah dan larangan penyelundupan hukum melalui perjanjian *nominee*. Apabila nama WNI yang tercantum dalam sertifikat dijadikan satu-satunya dasar penyelesaian sengketa tanpa memeriksa tujuan serta konstruksi perjanjiannya, terdapat risiko bahwa substansi penguasaan tanah oleh WNA tidak memperoleh penilaian hukum yang memadai (Dharma et al., 2022). Oleh karena itu, penerapan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 perlu dibaca secara sistematis bersama Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

H. Perspektif HPI: Pilihan Hukum, Kaidah Memaksa, dan *Fraus legis* dalam *Nominee*

Persoalan perjanjian *nominee* yang melibatkan WNA perlu dianalisis tidak hanya melalui hukum agraria, tetapi juga melalui perspektif Hukum Perdata Internasional karena hubungan hukum para pihak mengandung unsur asing. Dalam konteks kepemilikan tanah, perjanjian pinjam nama dapat digunakan untuk menghindari ketentuan yang membatasi hak milik atas tanah bagi WNA, sehingga dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyelundupan hukum (Hetharie, 2022). Penerapan pilihan hukum dalam kontrak bisnis internasional dapat berhadapan dengan pembatasan berupa kaidah hukum yang bersifat memaksa (*mandatory rules*), kaidah memaksa yang mengesampingkan hukum pilihan para pihak (*overriding mandatory rules*), dan ketertiban umum (*public policy*) (Zakiyah et al., 2025).

Dalam konteks perjanjian *nominee*, pilihan hukum asing tidak serta-merta dapat dijadikan dasar untuk mengesampingkan ketentuan hukum Indonesia mengenai kepemilikan tanah. Pasal 21 ayat (1)

UUPA menentukan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, sedangkan Pasal 26 ayat (2) mengatur akibat hukum terhadap perbuatan yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing, baik secara langsung maupun tidak langsung. Berdasarkan ketentuan tersebut, penelitian ini berpendapat bahwa larangan kepemilikan hak milik oleh WNA perlu dianalisis sebagai kaidah yang bersifat memaksa dalam penyelesaian sengketa *nominee* yang berkaitan dengan tanah di Indonesia. Namun, penggolongannya secara khusus sebagai *overriding mandatory rules* merupakan argumentasi doktrinal yang perlu dibangun melalui analisis terhadap fungsi, ruang lingkup, dan tujuan ketentuan UUPA, bukan dianggap telah ditetapkan secara eksplisit oleh undang-undang HPI Indonesia (Nurulhuda, 2025).

Konsep penyelundupan hukum (*fraus legis*) juga relevan ketika para pihak sengaja memanipulasi unsur asing atau memilih hukum tertentu untuk menghindari hukum yang seharusnya berlaku (Firmansjah, 2024). Dalam konteks ini, penggunaan hukum asing dalam perjanjian tidak dengan sendirinya merupakan penyelundupan hukum. Penilaian tersebut perlu didasarkan pada tujuan dan cara penggunaan pilihan hukum serta hubungan nyata antara perjanjian dan ketentuan hukum yang hendak dihindari (Kusumastuti & Djajaputra, 2026). Oleh karena itu, penelitian terhadap perjanjian *nominee* perlu menguji apakah pilihan hukum benar-benar mencerminkan kebebasan berkontrak atau justru digunakan untuk menyamarkan penguasaan hak milik atas tanah oleh WNA yang dilarang oleh UUPA.

Hukum Indonesia melalui *lex rei sitae*, UUPA, dan ketertiban umum mempunyai instrumen untuk menolak *nominee* yang dibungkus pilihan hukum atau forum asing. Namun instrumen itu tersebar, tidak secara eksplisit mengatur *nominee*, dan bergantung pada penafsiran hakim yang belum konsisten.

I. Implikasi bagi Pengaturan HPI dan RUU HPI

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini mengidentifikasi beberapa isu yang perlu memperoleh perhatian dalam pengembangan pengaturan HPI Indonesia. Pertama, bagaimana hukum menentukan akibat perjanjian *nominee* ketika para pihak memilih hukum asing. Kedua, bagaimana hubungan antara doktrin *fraus legis*, *mandatory rules*, *overriding mandatory rules*, dan ketertiban umum dalam sengketa yang berkaitan dengan kepemilikan tanah di Indonesia. Ketiga, bagaimana klausul pilihan hukum asing seharusnya dinilai ketika tujuan atau akibat penerapannya berpotensi menghindari larangan dalam UUPA. Keempat, bagaimana persoalan pengakuan putusan asing yang berkaitan dengan penguasaan hak milik atas tanah di Indonesia harus dianalisis berdasarkan hukum yang berlaku (Anomsari et al., 2025).

Penelitian ini mengusulkan agar pengembangan RUU HPI memberikan kejelasan mengenai batas pilihan hukum dalam hubungan kontraktual yang berkaitan dengan objek tanah di Indonesia, termasuk ketika terdapat indikasi penyelundupan hukum. Pengaturan tersebut perlu memperjelas hubungan antara pilihan hukum, kaidah hukum yang bersifat memaksa, dan ketertiban umum. Adapun persoalan pengakuan putusan asing perlu dibahas secara tersendiri berdasarkan ketentuan hukum Indonesia yang relevan, sehingga tidak serta-merta disimpulkan bahwa setiap putusan asing yang berkaitan dengan tanah otomatis dapat atau tidak dapat diakui (Titisan, 2026). Dengan demikian, kontribusi penelitian ini terletak pada usulan untuk memperjelas hubungan antara doktrin penyelundupan hukum dalam HPI dan perlindungan rezim hukum agraria nasional dalam sengketa *nominee* yang mengandung unsur asing.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, perjanjian *nominee* yang digunakan oleh warga negara asing (WNA) untuk memperoleh penguasaan atas hak milik tanah di Indonesia merupakan bentuk penyelundupan hukum apabila bertujuan menghindari larangan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 3403 K/Pdt/2016, Mahkamah Agung menolak perjanjian tersebut karena bertentangan dengan ketentuan UUPA dan syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Namun, pertimbangan hakim belum secara eksplisit menggunakan instrumen Hukum Perdata Internasional (HPI), khususnya doktrin *fraus legis*, kaidah memaksa, dan ketertiban umum. Padahal, keberadaan unsur asing dalam perjanjian *nominee* menimbulkan persoalan mengenai batas pilihan hukum dan forum penyelesaian sengketa. Berdasarkan asas *lex rei sitae*, status dan peralihan hak atas

tanah tunduk pada hukum tempat tanah berada, sehingga pilihan hukum asing tidak serta-merta dapat mengesampingkan ketentuan hukum agraria Indonesia.

Selanjutnya, SEMA Nomor 10 Tahun 2020 perlu dibaca secara sistematis bersama Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Penentuan pemilik berdasarkan nama yang tercantum dalam sertifikat tidak dengan sendirinya mengesahkan perjanjian *nominee* yang bertujuan menghindari larangan kepemilikan hak milik oleh WNA. Oleh karena itu, penilaian terhadap sengketa *nominee* perlu memperhatikan kedudukan formal pemegang sertifikat sekaligus tujuan dan akibat hukum dari perjanjian yang mendasarinya. Temuan ini menunjukkan bahwa persoalan utamanya bukan semata-mata ketiadaan instrumen hukum untuk menolak praktik *nominee*, melainkan belum jelasnya hubungan antara ketentuan agraria nasional dan perangkat HPI dalam menghadapi sengketa yang mengandung unsur asing.

Berdasarkan temuan tersebut, diperlukan pengembangan pengaturan HPI yang lebih jelas dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Perdata Internasional (RUU HPI), khususnya mengenai batas kebebasan para pihak dalam memilih hukum, kedudukan kaidah hukum yang bersifat memaksa, serta penerapan ketertiban umum dalam sengketa *nominee* yang berkaitan dengan tanah di Indonesia. Selain itu, diperlukan pedoman yang lebih terarah bagi hakim dalam menilai penggunaan pilihan hukum atau forum asing yang berpotensi menjadi sarana penyelundupan hukum. Dengan demikian, integrasi antara instrumen HPI dan hukum agraria nasional diharapkan dapat memperkuat kepastian hukum, menjaga konsistensi putusan pengadilan, dan mencegah penggunaan hubungan kontraktual untuk menghindari larangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA.

DAFTAR PUSTAKA

Referensi dari Buku:

- Gautama, S. (2008). *Hukum perdata internasional Indonesia* (Buku ke-3, Jilid 2). Alumni.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.
- Mertokusumo, S. (2014). *Penemuan hukum: Sebuah pengantar*. Cahaya Atma Pustaka.
- Yulia, Y. (2022). *Hukum perdata internasional: Perkembangan asas-asas pembatasan pilihan hukum dalam pembentukan RUU HPI*. Rajawali Pers.

Referensi dari Jurnal Ilmiah:

- Anindita, A., & Disemadi, H. S. (2020). Kepemilikan tanah oleh warga negara asing melalui perjanjian nominee: Suatu praktik penyelundupan hukum. *Jurnal Hukum Media Bhakti*, 4(1), 45–56.
- Anomsari, I. A. C., Budiarta, I. N. P., & Arini, D. G. D. (2025). Asas ketertiban umum dalam pelaksanaan putusan arbitrase internasional di Indonesia. *Jurnal Preferensi Hukum*, 6(1), 1–7.
- Arianti, W. N. Y., & Utami, D. Y. (2025). Fenomena nominee asing di Bali: Tinjauan hukum dan kedaulatan negara. *Pendas: Jurnal Ilmiah Pendidikan Dasar*, 10(4), 530–536.
- Ariswanda, I. M. A. (2024). Tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta nominee dalam perjanjian sewa-menyewa tanah. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 9(2), 315–329.
- Budiarta, N., Mangku, D., & Yulianti, N. (2026). Legal status of nominee agreements by foreign nationals from the perspective of international civil law and the Omnibus Law on Job Creation. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 6(6), 4652–4661.
- Chu, Y. (2023). Research on evasion of law in private international law. *BCP Social Sciences & Humanities*, 21, 745–749.
- Dalem, A. A. G. K., & Sarjana, I. M. (2025). Pembuktian akta perjanjian yang terdapat substansi nominee berkaitan dengan penguasaan hak milik. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 10(2), 305–315.
- Dharma, I. G. A. A. K., Budiarta, I. N. P., & Ujianti, N. M. P. (2022). Larangan penguasaan tanah oleh WNA melalui perjanjian nominee. *Jurnal Konstruksi Hukum*, 3(2), 292–297.
- Febriyanti, N., Gultom, E., & Afriana, A. (2024). Commercial court's authority to examine PKPU cases based on international debt agreement. *Syiah Kuala Law Journal*.
- Firmansjah, S. (2024). Analisis terhadap penyelundupan hukum dalam perjanjian dan irisannya dengan penyalahgunaan keadaan dan perbuatan melawan hukum. *Perspektif*, 1(4), 34–48.
- Gibran, R. A. (2026). Kedudukan hukum beneficial ownership dalam perjanjian pinjam nama atas hak milik tanah oleh warga negara asing (studi Putusan Mahkamah Agung 4223 K/Pdt/2022). *Locus Pengabdian dan Penelitian*, 5(1), 11–23.
- Harahap, N. A., Purba, H., & Tony. (2025). Penyelundupan hukum dalam transaksi tanah oleh WNA:

- Studi putusan PN Gianyar No. 259/2020. *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences*, 6(2), 269–280.
- Hetharie, Y. (2022). Kepemilikan tanah oleh warga negara asing melalui perjanjian pinjam nama sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam hukum perdata internasional. *Balobe Law Journal*, 2(1), 12–20.
- Hidayat, F. W., & Silviana, A. (2025). Analisis yuridis terhadap dualisme kepemilikan tanah adat dan hak milik dalam perspektif UUPA. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 6(2), 1021–1028.
- Kusumadara, A. (2022). Jurisdiction of courts chosen in the parties' choice of court agreements: An unsettled issue in Indonesian private international law and the way-out. *Journal of Private International Law*, 18, 424–449.
- Kusumastuti, M., & Djajaputra, G. (2026). Kesenjangan normatif dalam implementasi perjanjian jasa pertambangan di Indonesia: Adaptasi kontraktual atau penyelundupan hukum? *Jurnal Kertha Semaya*, 14(9), 1075–1096.
- Nandita, L., & Fahrozi, M. H. (2025). Land ownership by foreign nationals through nominee agreements: A comparative study of Thailand and the Philippines. *Jurnal Daulat Hukum*, 8(4), 824–838.
- Nugrahaningsih, W., & Isworo, E. (2026). Model perjanjian sesuai Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2026 tentang pengendalian alih fungsi lahan produktif dan larangan alih kepemilikan lahan secara nominee. *Jurnal Ekonomi, Sosial & Humaniora*, 8(3), 23–29.
- Nurulhuda, N. S. (2025). Kedudukan klausula *choice of law* dalam kontrak perdagangan internasional. *CAUSA: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 16(1), 1–14.
- Rayhananta, Z., & Akbar, J. A. M. P. (2026). Keabsahan dan akibat hukum perjanjian nominee dalam penguasaan hak milik oleh warga negara asing di kawasan Uluwatu: Analisis UUPA dan SEMA Nomor 10 Tahun 2020. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 4(9).
- Retaly, A. T., & Kansil, C. S. T. (2025). Batas-batas penerapan asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian elektronik. *Al-Sulthaniyah: Jurnal Hukum, Etika, dan Sosial*, 14(2), 797–809.
- Ridhogusti, R., & Kurniati, G. (2024). Implikasi perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah oleh warga negara asing di Bali: Studi kasus perjanjian nominee dalam Putusan No. 274/Pdt.G/2020/PN Dps. *Reformasi Hukum*, 28(2), 153–167.
- Saraswati, A. N., & Hidayat, C. (2019). Discourse interpretation of public policy in the context of enforcement of foreign arbitral awards in Indonesia. *Brawijaya Law Journal*, 6(1), 50–59.
- Wahyono, & Cahyo. (2025). Pertanggungjawaban direksi dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. *IBLAM Law Review*, 5(2), 146–157.
- Zakiah, A., Indryani, A., Pratama, M. I., & Handayani, S. (2025). Peranan klausul *choice of law* dalam penyelesaian sengketa kontrak internasional: Perspektif hukum perdata internasional. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, 2(4).

Referensi dari Peraturan Perundang-undangan dan Instrumen Hukum:

- Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesië (AB).
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1981 tentang Pengesahan *Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Referensi dari Laporan dan Dokumen Resmi:

- Badan Keahlian DPR RI. (2023). *Naskah akademik rancangan undang-undang tentang hukum perdata internasional*. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Referensi dari Artikel Internet:

- Adiyoga, N. M. (2026, May 27). *Mengukur paradigma pengaturan larangan perjanjian nominee di Bali*. DNT Lawyers.
- Center for International Law Studies. (2026, August 18). *Series #2 – Hukum yang berlaku (choice of*

- law) sebagai fondasi hukum perdata internasional Indonesia*. Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Universitas Indonesia.
- Diksimerdeka.com. (2020, February 24). *Marak di Bali, Mahkamah Agung tegaskan nominee adalah penyelundupan hukum*.
- Eka. (2026, August 23). *Investor asing membeli vila di Bali melalui nama orang lain? Kepemilikan dan aset bisa menjadi sengketa*. Kontrak Hukum.
- TARUBALI. (2026, January 28). *Perlindungan lahan produktif dan larangan kepemilikan lahan secara nominee di Provinsi Bali: Kerangka kebijakan daerah untuk kedaulatan pangan, keadilan agraria, dan ketahanan ekologis*.

Referensi dari Skripsi:

- Winona, T. (2019). *Legalitas dan akibat hukum perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah oleh WNA (studi kasus Putusan Mahkamah Agung No. 3403 K/Pdt/2016) = Legality and consequence of nominee arrangement in land ownership by foreigners (case study of Supreme Court's decision No. 3403 K/Pdt/2016)* [Skripsi, Universitas Pelita Harapan]. Repository Universitas Pelita Harapan.