

**ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP WARGA NEGARA INDONESIA NONPRIBUMI
ATAS KEPEMILIKAN TANAH BERDASARKAN *NOMINEE*
(Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Sleman No. 28/Pdt.G/2018/PN.Snm)**

Oleh:

Purwatiningsih, Ali Abdullah

ning.asih83@gmail.com

Abstrak

WNI Non-Pribumi keturunan Tionghoa di DIY banyak yang mencari cara agar mempunyai tanah berstatus sertipikat hak milik dengan menggunakan nama orang pribumi asli, entah melalui karyawannya atau supirnya dalam bentuk perjanjian pinjam nama (*nominee*), seperti pada kasus Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor: 228/Pdt.G/2018/PN.Smn. Dalam penelitian ini permasalahan yang diangkat ialah bagaimana perlindungan hukum bagi WNI Nonpribumi terhadap kepemilikan tanah di DIY dan bagaimana pertimbangan hakim terhadap *nominee* kepemilikan tanah di DIY. Untuk menjawab permasalahan tersebut digunakan metode penelitian hukum normatif. Sehingga didapat simpulan bahwa perlindungan hukum WNI Nonpribumi terhadap kepemilikan tanah di DIY tetap dapat memiliki tanah hanya saja harus melalui proses mengajukan permohonan kepada kepala daerah DIY sesuai dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975. Sedangkan pertimbangan hakim terhadap *nominee* kepemilikan tanah di DIY masih kurang tepat penerapannya karena di dalam perjanjian *nominee* sebenarnya telah ada perbuatan hukum antara WNI dan WNA, sementara *nominee* dalam kasus penelitian ini dibuat oleh sesama WNI yaitu antara WNI dengan WNI Nonpribumi dan belum ada perbuatan hukum yang dilakukan seperti peralihan hak.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Perjanjian, *Nominee*

Abstract

Many Chinese descent non-native Indonesians in DIY look for ways to own land with freehold title using native Indonesian names from their employees or drivers by nominee agreement, as in verdict case of Sleman District Court Number 228/Pdt.G/2018/PN.Smn. This study discusses how the legal protection for Non-native Indonesian toward land ownership in DIY is and how the judge's consideration on land ownership nominee in DIY is. Method used is normative legal study method. Therefore, the conclusion for legal protection is non-native Indonesian could own land by proposing to DIY District Head as instructed in Instruction of DIY Head District Deputy PA.VIII/No.K.898/I/A 1975. Meanwhile, judge's consideration on land ownership nominee in DIY is still not properly implemented since in the nominee

agreement there is legal violation between the foreigner and the native Indonesian, not between both Indonesians: native and non-native Indonesian and there is no legal action performed (transfer of rights).

Key Words: Legal Protection, Agreement, Nominee

A. Pendahuluan

Sebelum berlakunya UUPA di Indonesia, berlaku hukum agraria kolonial yang berlaku sebelum Indonesia merdeka bahkan berlaku sebelum diundangkannya UUPA, yaitu tanggal 24 September 1960.¹

Setelah lahirnya UUPA sebagai dasar bagi hukum agraria di Indonesia, maka problema *dualisme* pun teratasi. Alhasil, negara Indonesia dapat berupaya semakin maksimal, guna mencapai apa yang menjadi tujuan Negara bagi kemakmuran Rakyat. Hak-hak atas tanah diatur dalam UUPA Pasal 2, Pasal 4, Pasal 16, Pasal 20-46, Pasal 50, Pasal 53, Pasal 55, dan ketentuan-ketentuan tentang konversi, sehingga lahirlah kodifikasi hak-hak atas tanah yang lebih baik. Setelah adanya UUPA, hak-hak atas tanah di Indonesia pun mutlak menjadi milik negara Indonesia. Dalam UUPA hak tanah mempunyai hierarki.²

Hak bangsa Indonesia atas tanah, disebutkan dalam Pasal 1 UUPA sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik. Hak bangsa Indonesia atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara yang merupakan tanah bersama yang bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah seperti disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA. Dalam rancangan undang-undang pertanahan, hak bangsa adalah kewenangan dari seluruh rakyat Indonesia untuk mempunyai dan mengatur secara bersama-sama bumi, air dan kekayaan alam lainnya yang terdapat di wilayah kesatuan Republik Indonesia.³

¹Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Cet. 1, (Jakarta: penerbit kencana, 2012) hal. 13.

²Elkafilah, *Sejarah Hak Atas Tanah*, diakses dari <http://elkafilah.wordpress.com/2012/05/23/sejarah-hak-atas-tanah/>, pada tanggal 17 Maret 2021.

³Ali Abdullah, *Hukum Agraria di Indonesia Dalam Perkembangan Pembentukan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta, Bahan Ajar Perkuliahan Hukum Agraria di Indonesia dalam perkembangan pembentukan hukum, Universitas Pancasila), hal. 62.

Hak milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh”, pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana hak *eigendom* menurut pengertiannya yang asli dulu, kata-kata itu bermaksud untuk membedakannya dengan HGU, HGB, HP, dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang “ter” (artinya: paling) kuat dan terpenuh. Jadi, sifat khas dari hak milik ialah hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh. Bahwa hak milik merupakan hak yang terkuat, berarti hak itu tidak mudah hapus dan dapat dipertahankan terhadap gangguan pihak lain, oleh karenanya hak milik tersebut wajib didaftarkan.⁴

Subyek dari hak milik diatur dalam Pasal 21 UUPA, yaitu hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Sedangkan untuk suatu badan hukum pada dasarnya tidak diperkenankan memiliki tanah dengan status hak milik. Namun, dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.⁵

Aturan mengenai Hak Milik terdapat dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Hak Milik adalah hak yang turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial tanah. Hal tersebut dijelaskan oleh Pasal 20 UUPA. Subyek dari hak milik diatur dalam Pasal 21 UUPA, yaitu hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Sedangkan untuk suatu badan hukum pada dasarnya tidak diperkenankan memiliki tanah dengan status hak milik. Namun, dalam Pasal 21 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.⁶

Sri Sultan Hamengkubuwono IX sebagai Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (untuk selanjutnya disebut DIY) pada saat itu dengan kebijaksanaan yang ada pada dirinya mampu melihat hal itu dan kemudian mencegahnya dengan

⁴ *Ibid.*, hal. 211.

⁵ Mira Novana Ardani, *Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing Di Indonesia*, Volume 13, Nomor 2, Jurnal Magister Hukum, 2017.

⁶ *Ibid.*

dikeluarkannya kebijakan Surat Edaran Kepala DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Nonpribumi. Surat Edaran ini menginstruksikan: “Guna Penyeragaman *Policy* pemberian hak atas tanah dalam wilayah DIY, kepada seorang WNI Nonpribumi, dengan ini diminta: Apabila ada seorang WNI Nonpribumi membeli tanah hak milik rakyat, hendaknya diproseskan sebagaimana biasa, ialah dengan melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY dan kemudian yang berkepentingan melepaskan supaya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak.”⁷

Secara tidak langsung kebijakan ini melarang WNI Nonpribumi untuk memiliki hak milik atas tanah di DIY. Diinstruksikan kepada Badan Pertanahan Nasional (untuk selanjutnya disebut BPN) apabila ada WNI Nonpribumi hendak mengurus dikeluarkannya sertipikat hak milik atas tanah agar objek tanah tersebut dilakukan pelepasan hak kepada negara untuk kemudian kepada WNI Nonpribumi tersebut diberikan HGB atau Hak Sewa.⁸

Sebagai daerah istimewa yang mempunyai kewenangan terhadap daerahnya adalah hal yang wajar mengeluarkan instruksi ini, akan tetapi setelah terbitnya Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 Tentang Pemberlakuan Sepenuhnya UUPA di Provinsi DIY maka terjadilah gejolak yang disuarakan oleh WNI Nonpribumi. Bagi WNI Nonpribumi hal ini dirasakan tidaklah adil, banyak dari mereka keberatan dengan aturan ini karena merasa telah terjadi diskriminasi ras atas kepemilikan hak milik atas tanah di DIY.⁹

Terdapat istilah WNI Pribumi dan WNI NonPribumi dimana istilah ini lahir pada zaman penjajahan Belanda. WNI Pribumi adalah penduduk Indonesia yang berasal dari suku-suku asli di Indonesia dan WNI Nonpribumi adalah penduduk Indonesia keturunan Cina, India, ekspatriat asing yang umumnya berkulit putih.¹⁰

Dalam UUPA sendiri tidak terdapat istilah WNI Pribumi dan WNI

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid.*

Nonpribumi. Dalam Pasal 9 disebutkan:¹¹

1. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.
2. Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Ditegaskan pula dalam Pasal 21 Ayat (1) UUPA yang berbunyi: “Hanya Warga Negara Indonesia dapat memiliki hak milik”. Namun kenyataannya sampai pada hari ini di DIY, masih digunakan istilah WNI Pribumi dan WNI Nonpribumi, dan WNI Nonpribumi tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik sesuai dengan yang diinstruksikan Gubernur dalam Surat Edaran Kepala DIY Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah Kepada Seorang WNI Nonpribumi.¹²

Berangkat dari pembahasan mengenai permasalahan tersebut, peneliti menganggap penting untuk dapat mengkaji lebih dalam dan menganalisis permasalahan tentang sampai sekarang di Indonesia masih banyak WNI Nonpribumi yang sering melakukan penyulundupan hukum dengan melakukan pinjam nama (*nominee*). Oleh karena itu peneliti ingin menulis jurnal yang mengangkat topik mengenai Analisis Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara Indonesia Nonpribumi Atas Kepemilikan Tanah Berdasarkan *Nominee* (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor: 228/Pdt.G/2018/PN.Smn).

Dari uraian diatas, dapat diambil beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas lebih lanjut. Adapun pokok masalah yang penulis angkat yaitu, bagaimana perlindungan hukum bagi WNI Nonpribumi terhadap kepemilikan tanah di DIY dan bagaimana pertimbangan hakim terhadap kepemilikan tanah di DIY.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan jurnal ini adalah menggunakan metode penelitian normatif yang bersifat penelitian deksriptif analisis, data yang diperoleh

¹¹*Ibid.*

¹²*Ibid.*

akan dianalisis secara kualitatif dengan tujuan mendapatkan gambaran tentang tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta perjanjian simulasi dan implikasi hukumnya.

Sumber data pada penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer yang merupakan bahan hukum mengikat seperti peraturan perundang-undangan¹³ seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; dan bahan hukum sekunder yang merupakan bahan-bahan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti buku dari para ahli hukum, jurnal dan lain-lain¹⁴; serta bahan hukum tertier yang merupakan “bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan sekunder seperti kamus dan lain-lain.”¹⁵

C. Pembahasan

Adapun Penggugat dalam Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn terdiri dari Penggugat I bernama Paimin yang bertempat tinggal di Jalan Hayam Wuruk Nomor 12 Rukun Tetangga 042, Rukun Warga 011, Kelurahan Bausasran, Kecamatan Danurejan, Kota Yogyakarta dan Ny. Sumarsih yang bertempat tinggal di Jalan Hayam Wuruk Nomor 90A Rukun Tetangga 09, Rukun Warga 05, Kelurahan Maphar, Kecamatan Tamansari, Jakarta Barat yang selanjutnya disebut sebagai Penggugat II.

Dalam kasus ini para Penggugat melawan Daru Purwaningsih selaku Notaris/PPAT yang bertempat tinggal di Jalan Godean Km. 7.5, Desa Sidomoyo, Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman selaku Tergugat yang selanjutnya disebut sebagai Tergugat I; dan Monica Setiaharta selaku cucu dari Almarhum Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo yang bertempat tinggal di Jalan Hayam Wuruk Nomor 9A Rukun Tetangga 09, Rukun Warga 05, Kelurahan Maphar, Tamansari, Jakarta Barat, yang selanjutnya disebut sebagai Tergugat II.

¹³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-15, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), hlm.12.

¹⁴Yamin dan Utji Sri Wulan Wuryandari, *Nukilan: Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Pancasila, 2014), hlm.29

¹⁵*Ibid*

Adapun yang menjadi permohonan Penggugat kepada Pengadilan Negeri Sleman untuk dapat menerima, memeriksa dan memberikan putusan dalam perkara putusan ini dengan amar putusan sebagai berikut:

- a. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya.
- b. Menetapkan sah secara hukum 41 (empat puluh satu) sertipikat obyek sengketa milik Para Penggugat atas nama Paimim dalam bukti kepemilikan adalah sah milik Para Penggugat.
- c. Menyatakan dan menetapkan secara hukum perbuatan Tergugat I yang menahan dan tidak bersedia menyerahkan 41 (empat puluh satu) sertipikat obyek sengketa milik Para Penggugat atas nama pemegang hak Paimin adalah perbuatan Melawan Hukum.
- d. Menghukum Tergugat I dan Tergugat II atau siapapun yang menguasai, memperoleh peralihan hak darinya dihukum untuk menyerahkan kepada Para Penggugat bila perlu menggunakan alat dari negara atas 41 (empat puluh satu) sertipikat obyek sengketa milik para penggugat dengan bukti kepemilikan tanah berupa sertipikat atas nama Paimin.
- e. Menghukum Tergugat I dan Tergugat II secara tanggung renteng untuk mengganti kerugian materiil maupun imateriil kepada para Penggugat seluruhnya sebesar Rp. 1.000.000.000.000 (satu trilyun rupiah) .
- f. Menghukum kepada Tergugat I dan Tergugat II secara tanggung renteng untuk membayar uang paksa (dwangsom) sebesar Rp. 1.000.000,- per hari bilamana Tergugat I dan Tergugat II tidak menjalankan isi putusan dalam perkara ini sejak putusan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- g. Menyatakan sah dan berharga sita jaminan atas rumah milik Tergugat I yaitu Jalan Godean Km. 7,5, Desa Sidomoyo, Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman, dan rumah milik Tergugat II yang terletak di Jalan Hayam Wuruk Nomor 90A Rukun Tetangga 09, Rukun Warga 05, Kelurahan Maphar, Tamansari, Jakarta Barat.
- h. Menghukum kepada Tergugat I dan Tergugat II secara tanggung renteng untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini.

Berdasarkan fakta dalam kasus putusan tersebut bila dikaitkan dengan pengertian perjanjian yang telah disebutkan sebelumnya maka Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman antara Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo adalah akta yang dapat dikategorikan sebagai perjanjian. Karena menurut penulis dalam akta tersebut telah terbukti terdapat suatu persetujuan antara dua orang yaitu Paimin alias Paimin Kromotaruno/Penggugat I dengan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo yang saling mengikatkan diri untuk melaksanakan sesuatu hal yang dalam hal ini adalah isi perjanjian yang berkaitan dengan harta kekayaan yaitu 41 (empat puluh satu) unit sertipikat.

Perihal asas konsensualisme yang menurut Pasal 1320 butir (1) KUH Perdata bahwa pada dasarnya perjanjian itu timbul atau sudah dianggap lahir sejak detik tercapainya konsensus atau kesepakatan¹⁶ bila dikaitkan dengan Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman antara Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo di hadapan notaris yang berwenang, maka pada dasarnya sejak akta tersebut ditandatangani oleh para pihak maka sejak itu pula telah tercapai kata sepakat dan telah mengikat secara sah para pihak yang bersepakat tersebut.

Selanjutnya perihal asas kebebasan berkontrak yang menurut J Satrio berarti setiap orang dapat menciptakan perjanjian-perjanjian baru yang tidak dikenal dalam perjanjian bernama dan yang isinya menyimpang dari perjanjian bernama yang diatur oleh undang-undang¹⁷ bila dikaitkan dengan Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman antara Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo, maka menurut penulis akta tersebut sama halnya dengan perjanjian yang dilarang oleh undang-undang atau menyimpang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal itu

¹⁶R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: PT. Intermasa, 2001), hal. 15.

¹⁷J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan pada umumnya*, (Bandung: Alumni, 1999), hal. 36.

dikarenakan apa yang diperjanjikan dalam akta tersebut adalah hal yang dikategorikan sebagai penyelundupan hukum.

Asas selanjutnya perihal asas personalia yang diatur dalam ketentuan Pasal 1315 KUH Perdata yang pada dasarnya suatu perjanjian yang dibuat oleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai individu, subjek hukum pribadi, hanya akan berlaku dan mengikat untuk dirinya sendiri.¹⁸ Artinya bila dikaitkan dengan perjanjian antara Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo yang dituangkan dalam Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman tersebut merupakan perjanjian yang sesuai dengan asas personalia karena dibuat oleh seseorang yang kapasitasnya sebagai individu atau subjek hukum pribadi dan yang patut dipahami dan digaris bawahi dalam hal ini adalah sesuai dengan asas personalia perjanjian tersebut hanya berlaku dan mengikat untuk diri masing-masing orang yang berjanji.

Perihal asas itikad baik yang mempunyai 2 (dua) pengertian sebagai itikad baik subjektif dan itikad baik objektif, maka menurut penulis perjanjian yang dibuat antara Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo yang dituangkan dalam bentuk Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman tersebut, tidak mencerminkan asas itikad baik baik secara subjektif maupun secara objektif. Hal itu dapat dilihat dari pengertian asas itikad baik itu sendiri, contohnya itikad baik secara subjektif yang seharusnya dapat mencerminkan sikap kejujuran dan keterbukaan seseorang dalam melakukan suatu perbuatan hukum, menurut penulis justru para pihak dalam perjanjian tersebut tidak mencerminkan kejujuran dan keterbukaan karena ada hal yang sebenarnya disembunyikan yaitu peminjaman nama. Sedangkan asas itikad baik secara objektif menurut penulis, perjanjian yang dibuat oleh para pihak tersebut telah membuktikan bahwa perjanjian tersebut dibuat tidak dilaksanakan dengan mengindahkan norma-norma kepatutan perjanjian dalam masyarakat karena ada suatu hal penyelundupan

¹⁸Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Perikatan yang lahir dari perjanjian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 14-15.

hukum yang dilaksanakan.

Asas terakhir dalam perjanjian yaitu asas *Pacta Sunt Servanda* yang berarti suatu kontrak yang dibuat secara sah oleh para pihak mengikat para pihak tersebut secara penuh sesuai isi kontrak tersebut, mengikat secara penuh suatu kontrak yang dibuat para pihak tersebut oleh hukum kekuatannya sama dengan kekuatan mengikat undang-undang.¹⁹ Menurut penulis asas yang terakhir ini tidak dapat dikatakan mengikat para pihak karena apabila ternyata perjanjian itu dinyatakan melanggar atau menyimpang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku maka perjanjian tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang sama dengan kekuatan undang-undang yang mengikat.

Kaitan lain perihal perjanjian pada umumnya dapat dilihat dari syarat-syarat perjanjian karena menurut Subekti, suatu perjanjian dapat dikatakan sah apabila telah memenuhi syarat-syarat perjanjian sehingga itu dapat dilakukan dan diberi akibat hukum (*legally concluded contract*).²⁰ Berikut analisis penulis terhadap akta yang dibuat oleh para pihak dalam hal pembuatan Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman.

Syarat perjanjian yang tertuang dalam Pasal 1320 KUH Perdata khusus syarat subjektif bila dikaitkan dengan perjanjian yang dibuat antara Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo yang dituangkan dalam bentuk Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman tersebut, menurut penulis memang telah terpenuhi. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa secara subjektif yang disebut sebagai sepakat mereka yang mengikatkan dirinya dan kecakapan bertindak untuk membuat perjanjian, baik Penggugat I maupun Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo memang telah sepakat dan cakap sebagai para pihak dalam bertindak saat membuat perjanjian tersebut.

Namun bila dikaitkan dengan syarat perjanjian secara objektif tentang adanya

¹⁹Evi Ariyani, *op cit.*, hal. 12-13.

²⁰Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1998), hal. 17-20.

objek atau sesuatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal, menurut penulis tidak terpenuhi. Hal tersebut dikarenakan dalam Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman yang dibuat oleh Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo tidak sedikitpun dapat dikatakan sebab yang halal walaupun memang ada objek atau sesuatu hal tertentu yang diperjanjikan yaitu 41 (empat puluh satu) sertifikat milik Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo. Terbukti dalam perjanjian tersebut terdapat penyelundupan hukum yang menyebabkan perjanjian tersebut menjadi tidak halal. Oleh karena itu perjanjian yang tertuang dalam Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman yang dibuat oleh Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo menjadi batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat objektif suatu perjanjian.

Perjanjian yang tertuang dalam Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman yang dibuat oleh Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo menurut penulis dapat dikatakan sebagai perjanjian simulasi baik absolut maupun relatif. Hal tersebut dapat terbukti apabila dilihat dari kedua macam pengertian perjanjian simulasi karena perjanjian dibuat oleh Penggugat I dan Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo merupakan perjanjian yang menyatakan keadaan berbeda dengan perjanjian yang dibuat sebelumnya. Terlihat jelas dari isi perjanjian yang tertuang dalam Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman bahwa isi perjanjian tersebut memberi kesan dan memperlihatkan keadaan yang tidak sebenarnya melalui peminjaman nama. Selain itu dari isi perjanjian yang tertuang dalam Akta Keterangan Yang Sebenarnya Nomor 03 yang dibuat tertanggal 19 Februari 2001 di hadapan Sugiharto, S.H. selaku Notaris di Kota Sleman jelas sengaja memunculkan suatu akibat hukum, namun perjanjian tersebut dibuat dengan mengikuti bentuk lain dari yang seharusnya dibuat.

Berdasarkan uraian analisis awal dari penulis diatas, maka perjanjian dalam kasus perkara putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn dapat dikategorikan sebagai perjanjian yang memiliki indikasi menciptakan penyelundupan hukum karena perjanjian ini belum diatur dalam KUH Perdata walaupun dalam kenyataannya tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Perjanjian yang dituangkan dalam bentuk akta otentik tersebut jelas menunjukkan suatu bentuk perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUHPerdata karena mengandung unsur melanggar ketertiban umum dan akta tersebut digunakan untuk mendapatkan tanah orang asing ataupun WNI Nonpribumi yang berada di Indonesia.

Dalam perjanjian tersebut terjadi peminjaman nama Penggugat I oleh Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo untuk ditulis dalam 41 (empat puluh satu) sertipikat, karena si peminjam nama terbentur dengan status hukumnya sebagai WNI Nonpribumi keturunan Tionghoa sehingga terhalang adanya Instruksi wakil kepala daerah Istimewa Yogyakarta No. 898/I/A/1975, tanggal 5 Maret 1975 tentang larangan kepemilikan hak atas tanah bagi warga nonpribumi. Maksud dari perjanjian *nominee* tersebut adalah agar orang asing atau WNI Nonpribumi tersebut tetap dapat menguasai (memiliki) tanah hak milik secara *de facto*, namun secara legal-formal (*de jure*) tanah hak milik tersebut diatasnamakan ke WNI.

Mengutip pendapat Boedi Harsono pada bab sebelumnya, menurut penulis 41 (empat puluh satu) sertipikat hak milik yang dijadikan objek sengketa oleh Para Penggugat dalam putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn bila dikaitkan dengan macam-macam hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 *juncto* Pasal 53 UUPA termasuk ke dalam kelompok hak atas tanah yang bersifat tetap karena hak atas tanah tersebut akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Dan hak milik sebagai salah satu hak atas tanah merupakan hak kepemilikan tanah yang istimewa karena jangka waktunya tak terbatas atau berlangsung terus menerus, dapat diwariskan, terkuat dan terpenuhi sesuai Pasal 20 UUPA.

Status hak milik sebagai hak atas tanah tidak dapat terlepas dari arti hak tanah itu sendiri yang merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya.²¹ UUPA juga telah mengatur dengan jelas mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 undang-undang ini ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Oleh karena itu jelas di dalam penjabaran tentang hak atas tanah yang dimaksud telah disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, beberapa diantaranya adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa. Kelima hak atas tanah tersebut bila dilihat dari subjek hukum yang mempunyai hak atas tanahnya sudah pasti WNI karena sistem hukum agraria di Indonesia menganut asas nasionalisme. Namun, hanya hak pakai dan hak sewa yang dapat pula dipunyai oleh WNA. Lalu bagaimana dengan status warga negara yang masuk kategori sebagai WNI Nonpribumi seperti Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo, berikut analisis penulis.

Perihal hak atas tanah menurut UUPA bila dikaitkan dengan putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn menurut penulis hak atas tanah dalam hal ini hak milik yang terdapat dalam 41 (empat puluh satu) sertifikat yang dijadikan objek sengketa maka status hak milik tersebut jelas-jelas hanya dapat dipunyai atau diiliki oleh WNI asli atau biasa disebut warga pribumi. Sehingga jelas pula bahwa Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo tidak berhak memiliki 41 (empat puluh satu) sertifikat hak milik tersebut karena status kewarganegaraannya sebagai WNI Nonpribumi.

Dan telah dijelaskan pula dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA bahwa akan batal apabila setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung

²¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hal. 24.

memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat (2) UUPA. Sehingga menurut penulis apabila ke-41 (empat puluh satu) sertipikat hak milik tersebut dialihkan ke ahli waris Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo pun akan menjadi batal peralihannya walaupun berdasarkan peristiwa hukum pewarisan.

Istilah “pribumi” muncul untuk: pertama, memberi kesadaran akan keadaan yang sesungguhnya dan betapa pentingnya bangkit mengejar ketertinggalan. Kedua, sebagai tuntutan terhadap pemerintah agar memperhatikan kepada mereka yang memiliki saham paling besar terhadap kemerdekaan negeri ini yakni “pribumi”. Penduduk Indonesia keturunan Cina, India, Arab (semuanya dimasukkan dalam satu kelompok, *Vreemde Oosterlingen*), sedangkan Eropa, maupun campuran sering dikelompokkan sebagai Nonpribumi meski telah beberapa generasi dilahirkan di Indonesia. Pengelompokan ini dalam ide tidak rasistis, karena dapat terjadi perpindahan dari satu kelompok ke kelompok lain, tetapi dalam praktek menjadi rasistis karena terjadi pembedaan penempatan dalam publik, perbedaan pengupahan/ penggajian, larangan penggunaan bahasa Belanda untuk kelompok tertentu, dan sebagainya.²² Sejak tahun 1967, warga keturunan dianggap sebagai WNA di Indonesia dan kedudukannya berada di bawah Warga Pribumi, yang secara tidak langsung juga menghapus hak-hak asasi mereka.

Selanjutnya mengenai Keistimewaan DIY tertuang dalam UU Keistimewaan DIY 2012 yang mengatur 5 (lima) kewenangan istimewa salah satunya adalah pertanahan:²³ Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU Keistimewaan DIY 2012

²²Bobby Meisa Prasetianto, *Pribumi dan Non Pribumi*, diakses dari <https://bobby2pm.wordpress.com/2013/05/02/274/>, pada tanggal 25 Maret 2021.

²³Indonesia (d), *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2012*, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2012 No 170, Pasal 1 angka 1.

memberikan legitimasi sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah DIY untuk mengurus sendiri hal yang berkaitan dengan pertanahan sejauh di wilayah mereka.²⁴

Kemudian Pemerintah DIY menindak lanjuti kewenangannya dengan mengeluarkan Surat Gubernur kepada Kepala BPN Kanwil DIY No. 593/4811 dan Surat Gubernur No.593/0708 tentang Pengendalian Permohonan Hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemda DIY²⁵ dalam rangka menata kembali tanah negara yang dikuasai oleh Pemda DIY yang diberikan kepada salah satunya adalah Perorangan yang didasarkan pada SK Gubernur untuk semua tahun.

Kebijakan pertanahan terkait dengan pembatasan hak milik atas tanah bagi WNI keturunan Tionghoa, secara historis bermula ketika pada tahun 1975 tepatnya pada tanggal 5 Maret 1975, ketika Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang pada saat itu diwakili oleh Wakil Kepala DIY yakni Paku Alam VIII mengeluarkan Sebuah Instruksi yang dituangkan ke dalam Surat No K.898/I/A/1975 Perihal Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI Nonpribumi. Surat tersebut intinya ditujukan kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah di seluruh Wilayah DIY yang isinya berupa instruksi agar seluruh kepala-kepala daerah sebagaimana dimaksud di atas melakukan penyeragaman kebijakan terkait dengan pemberian hak atas tanah kepada WNI Nonpribumi yang memiliki hak milik atas tanah rakyat agar melepaskan hak miliknya tersebut melalui pelepasan hak dan kemudian setelah dilepaskan hak miliknya WNI Nonpribumi tersebut dapat mengajukan permohonan kepada kepala daerah DIY agar mendapatkan hak lain²⁶.

Munculnya surat edaran tersebut mengakibatkan suatu kondisi bahwa WNI Nonpribumi tidak dimungkinkan untuk memiliki hak milik atas tanah di Wilayah

²⁴Ratih Lestarini, *Kebijakan Pertanahan Bagi WNI Keturunan Tionghoa Di Yogyakarta: Diskriminasi Atau Diskiriminasi Positif*, Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jurnal Hukum & Pembangunan 2018.

²⁵Surat Gubernur daerah Istimewa Yogyakarta No. 593/4811 *Perihal pengendalian Permohonan hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY, kepada BPN Kanwil DIY*, tanggal 12 November 2012 dan Surat Gubernur daerah Istimewa Yogyakarta No. 593/0708 *Perihal pengendalian Permohonan hak Atas Tanah Negara yang Dikuasai Pemda DIY, kepada BPN Kanwil DIY*, tanggal 15 Februari 2013.

²⁶Yogyakarta. Surat Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No K. 898/I/A/1975, Surat Instruksi Mengenai Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non Pribumi, tertanggal 5 Maret 1975.

DIY. Bagi WNI Nonpribumi yang telah memiliki hak milik atas tanah sebelum keluarnya surat instruksi kepala daerah tersebut wajib pula untuk melepaskan hak miliknya tersebut kepada negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY guna untuk diubah menjadi hak atas tanah lainnya. Surat Instruksi sebagaimana dimaksud di atas mengakibatkan perbedaan perlakuan terhadap WNI Pribumi dan WNI Nonpribumi yang tinggal di Wilayah DIY.²⁷

Dengan disahkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal ini adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Daerah Istimewa Yogyakarta berhak mengatur wilayahnya di berbagai bidang termasuk bidang pertanahan. Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keistimewaan yang pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemudian mengalami beberapa perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 *Juncto* Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta, namun dianggap belum lengkap maka kemudian dibentuk Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 *Juncto* Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta terbitlah Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 yang berisikan larangan kepemilikan bagi WNI Nonpribumi atau WNI keturunan. Instruksi tersebut pada dasarnya memberikan batasan kepemilikan hak atas tanah bagi masyarakat keturunan.²⁸

Berdasarkan uraian tentang dasar hukum dan teori perlindungan hukum diatas, bila dikaitkan dengan kasus putusan Pengadilan Negeri Sleman dengan Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn., maka kakek Tergugat II yang bernama Alm Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo memang sudah seleyaknya melepaskan haknya kepada pemerintah daerah setempat sebagai pemilik terhadap

²⁷Ratih Lestarini, *op. cit.*

²⁸Alif Abdurrahman, *Konsistensi UUPA Terkait Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi di Yogyakarta, Volume 12 Nomor 1, Jurnal Magister Kenotariatan, 2019.*

ke-41 (empat puluh satu) sertipikat yang menjadi objek sengketa dalam putusan perkara ini. Karena secara hukum yang diberlakukan secara istimewa di DIY sesuai Instruksi yang dituangkan dalam Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975 yang berisikan larangan kepemilikan bagi WNI Nonpribumi atau WNI keturunan dan diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 *Juncto* Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perihal pertimbangan hakim terhadap *nominee* kepemilikan tanah di DIY, penulis hanya akan memberikan analisis yang berkaitan dengan *nominee* kepemilikan tanah di DIY.

Berikut analisis penulis tentang pertimbangan hakim terhadap *nominee* kepemilikan tanah di DIY dalam kasus putusan Pengadilan Negeri Sleman nomor: 228/Pdt.G/2018/PN.Smn. Dilihat dari pertimbangan perihal tidak ada kepentingan Para Penggugat yang dirugikan, dalam hal ini Majelis Hakim menilai bahwa oleh karena ke-41 (empat puluh satu) sertipikat tanah menurut dalil Para Penggugat dan Para Tergugat adalah atas nama Penggugat I, maka secara hukum Penggugat I mempunyai kepentingan atas sertipikat tersebut sesuai dengan bukti kepemilikan berupa 41 (empat puluh satu) sertipikat atas nama Paimin ataupun Paimin Kromotaruno yang merupakan hak penuh Paimin atau Penggugat I. Hal tersebut merupakan bentuk kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA “Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan pasal 6”.

Dan perihal dalil Para Tergugat yang mendalilkan Penggugat I hanya dipinjam namanya adalah dalil yang tidak berdasar hukum, karena perjanjianpinjam nama (*nominee*) merupakan bentuk-bentuk penyelundupan hukum sehingga hal tersebut melanggar ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Oleh karena itu, hal tersebut melanggar salah satu syarat perjanjian yaitu sebab yang halal sehingga membawa konsekuensi hukum perjanjian batal demi hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 1337 KUHPerdara.

Sementara pertimbangan hukum hakim dalam pokok perkara yang penulis garis bawahi, yang *pertama*, tentang kepemilikan tanah objek sengketa sebanyak 41 (empat puluh satu) sertifikat hak atas tanah atas nama Penggugat I. Berkaitan dengan tersebut, Para Tergugat yang telah memberikan jawabannya dengan dalil bahwa kepemilikan atas ke-41 (empat puluh satu) SHM obyek sengketa *a quo* adalah milik almarhum Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo dengan meminjam nama Penggugat I *Incasu* Paimin alias Paimin Kromotaruno secara sukarela berdasarkan Akta Keterangan Yang sebenarnya dan Akta Kuasa serta Akta Kuasa Jual sebagaimana bukti tertulis yang telah diajukan oleh Para Tergugat dan penguasaan ke-41 (empat puluh satu) sertifikat hak atas tanah obyek sengketa tersebut akan dibuatkan wasiat dari Almarhum Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo kepada ahli waris almarhum Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo.

Terkait tentang pinjam nama (*nominee*), mengutip pendapat Maria SW. Sumardjono dalam buku yang berjudul Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Majelis Hakim memberikan pertimbangan bahwa perjanjian *nominee* merupakan perjanjian yang dibuat antara seseorang yang menurut hukum tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah tertentu (hak milik), dalam hal ini yakni orang asing dengan WNI, dengan maksud agar orang asing tersebut dapat menguasai (memiliki) tanah hak milik secara *de facto*, namun secara legal-formal (*de jure*) tanah hak milik tersebut diatasnamakan kepada WNI. Dengan kata lain, WNI dipinjam namanya oleh orang asing dalam kasus ini oleh WNI Nonpribumi untuk bertindak sebagai *nominee*.

Jadi jelas bahwa perjanjian *nominee* merupakan suatu bentuk penyelundupan hukum untuk menghindari peraturan yang mengatur bahwa orang asing dalam kasus ini WNI Nonpribumi adalah tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang hak milik atas tanah di Indonesia sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 9 ayat (1) *Juncto* Pasal 21 ayat (1) UUPA dengan jelas menyebutkan bahwa “hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta dengan jelas mengatur bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik”.

Adanya perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh notaris dengan tujuan untuk mengamankan asset-aset yang menjadi objek *nominee* tersebut pada hakekatnya adalah dilatarbelakangi dengan itikad yang tidak baik sehingga dapat dikatakan perjanjian yang dibuat oleh notaris tersebut justru telah mencederai wibawa dari profesi notaris itu sendiri dan tentu saja sangat bertentangan dengan Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa “Dalam menjalankan jabatannya, notaris wajib bertindak amanah, jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum”.

Dengan demikian menurut Maria S.W. Sumardjono, dalam bukunya yang berjudul Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing dapat dikatakan perjanjian *nominee* adalah dibuat atas dasar itikad tidak baik, yang dikualifikasikan perjanjian simulasi (simulasi *absolute*) dan merupakan sebagai bentuk penyelundupan hukum dimana secara substantif ketentuan-ketentuan dalam Pasal 9, Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUPA tersebut tidak dapat disimpangi.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas menurut penulis, Majelis Hakim dalam memberikan pertimbangan hukum tersebut kurang tepat dalam menerapkan hukum. Alasan penulis yang *pertama*, Majelis Hakim dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa perjanjian yang dilakukan oleh Penggugat dengan Almarhum Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo pada saat itu merupakan perjanjian *nominee*. Padahal apabila dilihat dari pengertiannya, maksud *nominee* sebenarnya adalah perjanjian yang dibuat oleh WNA dengan WNI dan sesungguhnya perjanjian tersebut telah ada perbuatan hukumnya. Sementara dalam kasus Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn belum ada perbuatan hukum yang dilakukan seperti peralihan hak, seharusnya seorang hakim dapat menciptakan atau membuat hukum yang baru, dapat menggali lebih dalam lagi dengan penafsiran yang lain mengenai perjanjian penyelundupan hukum tersebut, sehingga jika hakim membuat hukum

yang baru agar nantinya dapat dijadikan sebagai yurisprudensi jika menemukan permasalahan yang sama.

Selanjutnya alasan penulis yang *kedua*, memang pada umumnya *nominee* dibuat antara WNI dengan WNA. Sementara dalam kasus Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn Majelis Hakim memberikan pertimbangan hukum berdasarkan *nominee* yang dibuat antara WNI dengan WNI yang dalam hal ini WNI Nonpribumi karena keturunan Tionghoa. Tetapi berdasarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975, Paku Alam VIII memerintahkan agar tidak memberikan milik tanah kepada warga negara Nonpribumi meliputi "*Europeanen*" (Eropa/kulit putih); "*Vreemde Oosterlingen*" (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di DIY dan hanya boleh diberikan hak guna bangunan.²⁹

D. Kesimpulan

1. Perlindungan hukum bagi WNI Nonpribumi terhadap kepemilikan tanah di DIY tetap dapat memiliki tanah, hanya saja harus melalui proses mengajukan permohonan kepada kepala daerah DIY sesuai dengan Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY PA.VIII/No.K.898/I/A 1975, Paku Alam VIII memerintahkan agar tidak memberikan milik tanah kepada warga negara Nonpribumi meliputi "*Europeanen*" (Eropa/kulit putih); "*Vreemde Oosterlingen*" (Timur Asing) yang meliputi orang Tionghoa, Arab, India maupun non-Eropa lain di DIY dan hanya boleh diberikan hak guna bangunan. Sehingga berdasarkan Instruksi Wakil Kepala Daerah tersebut diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 *Juncto* Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta pada dasarnya melalui pelepasan hak WNI Nonpribumi yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan kepada kepala daerah DIY agar mendapatkan hak lain.
2. Pertimbangan Hakim terhadap *nominee* kepemilikan tanah di DIY menurut penulis masih kurang tepat penerapan hukumnya. Alasan *pertama* karena

²⁹BBC News Indonesia, *Fakta-Fakta Soal Gugatan Peraturan WNI Keturunan Cina 'tidak Mungkin Punya Hak Milik Tanah' di Yogyakarta*, di posting pada tanggal 21 November 2019 dan diakses pada tanggal 09 Juni 2021 pukul 21.29 WIB terdapat dalam laman: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260>

Majelis Hakim dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa perjanjian yang dilakukan oleh Penggugat dengan Almarhum Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo sebagai WNI Nonpribumi pada saat itu merupakan perjanjian *nominee* yang telah ada perbuatan hukum, sementara *nominee* sebenarnya adalah perjanjian yang dibuat oleh WNA dengan WNI. Selain itu, sesungguhnya perjanjian yang dilakukan oleh Penggugat dengan Almarhum Ong Ging Hien alias Onggo Hartono alias KRT Onggodiprojo sebagai WNI Nonpribumi belum ada perbuatan hukum yang dilakukan seperti peralihan hak. Jadi seharusnya seorang Hakim dapat menciptakan atau membuat hukum yang baru dan dapat menggali lebih dalam lagi dengan penafsiran lain perihal perjanjian penyelundupan hukum tersebut, sehingga jika hakim membuat hukum yang baru nantinya dapat dijadikan sebagai yurisprudensi. Alasan *kedua*, memang pada umumnya *nominee* dibuat antara WNI dengan WNA. Sementara dalam kasus Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 228/Pdt.G/2018/PN.Smn Majelis Hakim memberikan pertimbangan hukum berdasarkan *nominee* yang dibuat antara WNI dengan WNI yang dalam hal ini WNI Nonpribumi karena keturunan Tionghoa.

F. Daftar Pustaka

1. Buku

- Harsono, Boedi. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Cet. Kedua. Jakarta. Universitas Trisakti. 2003.
- Ismaya, Samun. *Pengantar Hukum Agraria*. Cet. 1. Yogyakarta. Garha Ilmu. 2011.
- Kartasapoetra, G. *Masalah Pertanahan di Indonesia*. Jakarta. Rineka Citra. 1991.
- Muchsin. *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*. Bandung. Refika Aditama. 2007.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti. 2000.
- Noor, Asia. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Di tinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia*. Bandung. Mandar Maju. 2006.

Peranginangin, Effendi. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta. Rajawali Press. 2007.

Rahardjo, Satjipto. *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta. Kompas. 2003.

Soejono dan H. Abdurrahman. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta. Rineka Cipta. 2003.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta. Rajawali Pers. 2010.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, *TAP MPR Nomor II/MPR/1993*, angka 12 huruf f. *"Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya*.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1960 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 2043.

Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta Nomor 3 Tahun 1950*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek], Diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Cet. 8, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976).

Surat Gubernur daerah Istimewa Yogyakarta No. 593/4811 Perihal pengendalian Permohonan hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemda DIY, kepada BPN Kanwil DIY, tanggal 12 November 2012 dan Surat Gubernur daerah Istimewa Yogyakarta No. 593/0708 Perihal

pengendalian Permohonan hak Atas Tanah Negara yang dikuasai Pemda DIY, kepada BPN Kanwil DIY, tanggal 15 Februari 2013.

Yogyakarta. Surat Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No K. 898/I/A/1975, Surat Instruksi Mengenai Penyeragaman Policy Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Seorang WNI non Pribumi, tertanggal 5 Maret 1975.

3. Internet

BBC News Indonesia, *Fakta-Fakta Soal Gugatan Peraturan WNI Keturunan Cina 'tidak Mungkin Punya Hak Milik Tanah' di Yogyakarta*, terdapat dalam situs: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50498260>.

Elkafilah. *Sejarah Hak Atas Tanah*. terdapat dalam situs: <http://elkafilah.wordpress.com/2012/05/23/sejarah-hak-atas-tanah/>.

4. Jurnal

Abdurrahman, Alif. *Konsistensi UUPA Terkait Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI Non Pribumi di Yogyakarta, Volume 12 Nomor 1*. Jurnal Magister Kenotariatan. 2019.

Ardani, Mira Novana. *Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing Di Indonesia*, Vol. 13. Nomor 2. Jurnal Magister Hukum. 2017.

Fathoni, M. Yazid. *Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960*. Vol. I. No. 1. Jurnal IUS (Hukum dan Keadilan). 2013.