



URGENSI PENGATURAN HAK MILIK ATAS TANAH UNTUK KOPERASI

Sulasi Rongiyati*

Abstrak

Kepemilikan tanah oleh koperasi bermanfaat sebagai jaminan usaha, memperluas peluang investasi, dan mendukung keberlanjutan operasional koperasi. Namun, pembatasan pemberian hak milik atas tanah hanya kepada koperasi pertanian, berdampak pada praktik penyelundupan hukum kepemilikan tanah koperasi nonpertanian melalui perjanjian nominee. Tulisan ini bertujuan menganalisis praktik kepemilikan tanah koperasi nonpertanian dan urgensi pengaturan kepemilikan tanah untuk koperasi nonpertanian. Perjanjian nominee berpotensi menyebabkan ketidakpastian kepemilikan tanah serta potensi sengketa di masa depan. Hak milik atas tanah bagi koperasi memiliki nilai penting untuk mewujudkan kepastian hukum atas aset koperasi, sehingga diperlukan pengaturan hak milik tanah koperasi yang dapat diterapkan pada semua jenis koperasi. Komisi VI DPR RI perlu mendorong pembentukan desain regulasi berlapis yang mengombinasikan revisi undang-undang pertanahan dan perkoperasian, peraturan pelaksana, serta pengaturan teknis dan pengawasan kepemilikan tanah untuk koperasi agar tetap sejalan dengan fungsi sosial tanah dan prinsip demokrasi ekonomi.

Pendahuluan

Dalam pengembangan usaha koperasi, kepemilikan hak atas tanah menjadi semakin penting. Tanah yang dimiliki secara sah dapat digunakan sebagai jaminan usaha, memperluas peluang investasi, dan mendukung keberlanjutan operasional koperasi. Kepastian hukum hak atas tanah bagi koperasi menjadi penting karena akan mempermudah akses terhadap modal dan memperkuat posisi tawar koperasi dalam ekosistem bisnis nasional.

Regulasi pertanahan di Indonesia memungkinkan badan hukum koperasi memperoleh hak milik atas tanah. Namun, koperasi yang berhak memiliki hak milik atas tanah terbatas pada koperasi pertanian, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (PP No. 38 Tahun 1963). Namun, dalam praktiknya implementasi PP tersebut belum optimal. Lebih dari 130 koperasi di Indonesia berdiri di atas tanah tanpa sertifikat ("Problematisa Sertifikat Tanah," 2025) dan sebagian koperasi yang terpaksa melakukan penyelundupan hukum dengan menggunakan modus pinjam nama dalam pembelian tanah (Harianto, 2025).

*) Analis Legislatif Ahli Utama Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Pembangunan pada Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI. Email: sulasi.rongiyati@dpr.go.id

Di samping itu, dalam realitasnya akses koperasi terhadap hak milik tanah sering menghadapi berbagai tantangan, seperti persyaratan yang harus dipenuhi, pengurusan sertifikat yang membutuhkan waktu relatif lama, serta keterbatasan pemahaman SDM koperasi dan minimnya sosialisasi kepada koperasi terkait kepemilikan tanah untuk koperasi. Oleh karenanya, pengaturan yang berpihak pada koperasi dan berkepastian hukum, merupakan kebutuhan demi menciptakan sistem ekonomi yang inklusif dan berkeadilan. Tulisan ini bertujuan menganalisis praktik kepemilikan tanah koperasi nonpertanian dan urgensi pengaturan kepemilikan tanah untuk koperasi.

Praktik Kepemilikan Tanah untuk Koperasi

Koperasi di Indonesia, khususnya koperasi nonpertanian, tidak dapat memperoleh Sertipikat Hak Milik (SHM) atas tanah karena Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) *juncto* PP No. 38 Tahun 1963 membatasi subjek hukum untuk memperoleh hak milik atas tanah, yaitu hanya terbatas pada koperasi pertanian. Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa badan hukum, termasuk koperasi, hanya dapat diberikan hak atas tanah tertentu sesuai dengan jenis kegiatan usahanya. Untuk koperasi nonpertanian, pilihan hak dibatasi pada Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), atau Hak Guna Usaha (HGU). Implikasi dari ketentuan ini sangat besar. Di wilayah perkotaan, koperasi yang bergerak di bidang perumahan rakyat, perkampungan kota, atau hunian kolektif tidak dapat memperoleh SHM atas tanah yang ditempati dan dikelola secara kolektif. Akibatnya, masyarakat tidak terdorong menggunakan koperasi sebagai instrumen penguasaan tanah karena dianggap lemah secara hukum dan kurang menguntungkan secara ekonomi (Guntoro, 2025).

Pembatasan terhadap subjek hukum hak atas tanah untuk badan hukum koperasi berimplikasi pada praktik penyelundupan hukum, di mana biasanya pengurus koperasi secara pribadi "meminjamkan nama" dalam kepemilikan aset tanah koperasi, yang dikenal dengan perjanjian pinjam nama atau perjanjian nominee (Wilis, 2025). Praktik ini pada dasarnya melanggar prinsip legalitas subjek hukum tanah. Konsekuensinya aset koperasi rentan hilang jika pengurus berganti, koperasi bubar, atau terjadi sengketa.

Perjanjian nominee adalah perjanjian pinjam nama atau perwakilan yang dibuat oleh dua pihak dalam bentuk akta otentik. Dalam perjanjian nominee, salah satu pihak (nominee) setuju untuk bertindak atas nama pihak lain (*beneficial owner*) dalam hal kepemilikan atau pengelolaan suatu aset (Tan, 2024). Perjanjian nominee termasuk dalam jenis perjanjian *innominaat*, yaitu perjanjian yang tidak dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), namun timbul, tumbuh dan berkembang di masyarakat dan harus tunduk pada ketentuan hukum perjanjian dalam Buku III KUHPerdata tentang perikatan (Saputri, 2025). Artinya, secara formal dalam hukum, perjanjian nominee tidak diakui dan tidak diatur oleh hukum yang berlaku. Meskipun pembuatannya tidak dianggap sebagai tindakan

melawan hukum, perjanjian tersebut harus memenuhi persyaratan, baik subjektif maupun objektif. Salah satu syarat objektif agar perjanjian sah adalah adanya alasan yang tidak bertentangan dengan hukum atau sebab yang halal (Pasal 1320 KUHPerdota). Perjanjian nominee pada kepemilikan tanah koperasi nonpertanian dibuat untuk melegitimasi sesuatu yang secara tegas dilarang oleh UUPA, sehingga persyaratan objektif ini tidak terpenuhi. Karena itu, perjanjian nominee yang dibuat agar koperasi sebagai badan hukum bisa memperoleh hak milik atas tanah tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sesuai ketentuan Pasal 1335 KUHPerdota (Hernoko, 2014: 20).

Dampak yuridis dari perjanjian nominee adalah cacat pada perjanjian, baik secara hukum maupun legalitas perjanjian, menimbulkan ketidakpastian hukum, serta berpotensi sengketa di kemudian hari. Kondisi penyelundupan hukum dalam kepemilikan tanah koperasi ini menjadi tantangan bagi pemerintah untuk menciptakan kepastian hukum atas tanah aset koperasi, sekaligus memberikan ruang kepada koperasi untuk membangun ekuitas yang demokratis. dalam hal ini kontribusi anggota sejalan dengan manfaat yang diterima dan tetap stabil untuk menjamin keberlanjutan usaha ("Problematika Sertifikat Tanah," 2025). Berpijak pada hal tersebut, penting ada pengaturan yang jelas dan terukur atas status tanah milik koperasi, terutama jika terjadi pergantian pengurus atau koperasi dibubarkan, untuk mencegah konflik kepemilikan yang merugikan anggota koperasi.

Urgensi Pengaturan Kepemilikan Tanah untuk Koperasi

Kepemilikan tanah di Indonesia tunduk pada regulasi UUPA. Pasal 21 UUPA menetapkan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia yang memiliki kewarganegaraan tunggal. Pengecualian diberikan kepada badan hukum tertentu yang memang memerlukan tanah dengan hak milik untuk menjalankan tugas dan usahanya, seperti bank-bank milik negara, koperasi pertanian, serta badan keagamaan dan sosial.

Perkembangan bisnis baik koperasi pertanian maupun nonpertanian menuntut keamanan usaha, dan keberlanjutan kegiatan ekonomi koperasi sekaligus instrumen pemerataan agraria yang berkeadilan. Terlebih Pemerintah melalui Peraturan Presiden No. 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria (Perpres 62/2023) membuka kemungkinan badan hukum menjadi subjek Reforma Agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (6), yang menyebut koperasi sebagai salah satu bentuk badan hukum yang dapat menjadi penerima tanah objek reforma agraria (TORA). Dalam hal ini hak milik atas tanah bagi koperasi memiliki nilai penting untuk mewujudkan kepastian hukum atas aset yang dimilikinya. Sebagaimana diketahui dalam kerangka UUPA, hak milik didefinisikan sebagai hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh atas tanah (Pasal 20 UUPA), sehingga memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegangnya. Tanah dengan status hak milik yang tercatat atas nama koperasi dapat dijadikan jaminan dalam memperoleh pembiayaan, sehingga dapat memperbesar kapasitas usaha dan akses terhadap lembaga keuangan.

Kepastian kepemilikan juga melindungi koperasi dari risiko kehilangan aset akibat wanprestasi individu pengurus atau pemilik “pinjam nama”, karena tanah tercatat sebagai milik badan hukum koperasi, bukan perorangan (Harianto, 2025). Dengan demikian, investor dan mitra usaha akan melihat koperasi sebagai entitas yang lebih kredibel dan *bankable*, sehingga mendorong peningkatan investasi jangka panjang.

Urgensi hak milik atas nama badan hukum koperasi juga dapat dikaji dari perspektif aset. Sudarsono (2025) mengemukakan bahwa tanah berbasis hak milik atas nama badan hukum koperasi bukanlah *physical asset* faktor produksi milik tiap-tiap anggota koperasi. Tanah adalah *dedicated asset*, yang hanya ada karena adanya koperasi tersebut dan memiliki nilai guna maksimal bersama *dedicated asset* lain yang dimiliki oleh koperasi tersebut. Pentingnya tanah berbasis hak milik atas nama badan hukum koperasi sebagai *dedicated asset*, bukan sebagai *physical asset*, adalah peranannya sebagai *centripetal forces*, perekat para anggota untuk selalu berhimpun. Setiap anggota koperasi harus selalu berpikir bahwa nilai guna tanah berbasis hak milik atas nama badan hukum koperasi akan maksimal apabila koperasi itu –ke dalam di mana mereka berhimpun–, juga berkembang menjadi badan usaha yang sehat sesuai tujuan pendiriannya. Dengan demikian hak milik atas tanah untuk koperasi dapat diberlakukan untuk koperasi jenis apa pun, sepanjang dimaknai bahwa tanah hak milik koperasi tersebut diperlakukan sebagai *dedicated asset*, milik bersama, untuk kemaslahatan bersama seluruh anggota dan tidak boleh menjadi *physical asset* faktor produksi milik individu anggota koperasi.

Saat ini RUU Perubahan UU Perkoperasian sudah diajukan sebagai usul Inisiatif DPR RI. Perlu dipertimbangkan norma yang mengatur koperasi dapat memiliki tanah dengan status hak milik, disertai norma mengenai tata kelola, perlindungan anggota, dan fungsi sosial aset tanah koperasi. Pengaturan ini dapat mewajibkan tanah hak milik koperasi digunakan untuk mendukung usaha produktif anggota dan melarang spekulasi, misalnya dengan pembatasan pengalihan kepada pihak nonanggota, kecuali dalam kondisi tertentu yang diawasi Pemerintah. Agar kepemilikan hak milik oleh koperasi tidak berubah menjadi sarana spekulasi, perlu dipertimbangkan pula pengaturan mengenai batas maksimum luas tanah per koperasi, kewajiban audit penggunaan tanah, serta sanksi administratif sampai pencabutan hak jika koperasi menyimpang dari tujuan kesejahteraan anggota. Dalam tataran pelaksanaan, kementerian Koperasi dan Kementerian ATR/BPN dapat diberi mandat bersama untuk menyusun pedoman teknis permohonan SHM oleh koperasi, termasuk syarat kelembagaan dan transparansi internal yang harus dipenuhi sebelum sertifikat diterbitkan.

Penutup

Pembatasan kepemilikan tanah hanya oleh koperasi pertanian yang diatur dalam UUPA *juncto* PP No. 38 Tahun 1963 menyebabkan munculnya praktik penyelundupan hukum melalui perjanjian nominee oleh koperasi nonpertanian. Praktik tersebut minim kepastian hukum dan berpotensi konflik di masa depan jika terjadi penggantian pengurus atau pembubaran koperasi.

Pada sisi lain kebutuhan terhadap hak milik tanah koperasi untuk mendukung usaha produktif anggota sangat diperlukan, sehingga untuk memberikan kepastian hukum, koperasi nonpertanian perlu diberi akses hak milik atas tanah, disertai norma tata kelola dan pengawasan.

Komisi VI DPR RI perlu mendorong pembentukan model regulasi yang memungkinkan koperasi memiliki SHM, melalui desain regulasi berlapis yang mengombinasikan revisi undang-undang tentang perkoperasian, pembaruan peraturan pemerintah, serta pengaturan teknis dan pengawasan agar kepemilikan tanah oleh koperasi tetap sejalan dengan fungsi sosial tanah dan prinsip demokrasi ekonomi. DPR RI bersama Pemerintah perlu berkomitmen untuk segera melakukan pembahasan RUU tentang Perubahan UU Perkoperasian yang merupakan usul inisiatif DPR RI.

Referensi

- Guntoro. (2025). Menggagas reforma agraria perkotaan: Perspektif hak asasi manusia dan *good governance* untuk pemenuhan hak atas tempat tinggal. *At-Tasyrih: Jurnal Pendidikan dan Hukum Islam*, 9(2), 35-52. <https://doi.org/10.55849/attasyrih.v11i1.281>
- Harianto (2025, Mei 4). Akademisi sebut pentingnya hak milik tanah untuk koperasi. *Antaranews.com*. <https://www.antaranews.com/berita/4811937/akademisi-sebut-pentingnya-hak-milik-tanah-untuk-koperasi>
- Hernoko, A. Y. *Hukum perjanjian: Asas proporsionalitas dalam kontrak komersial*. Jakarta: Prenada Media, 2014.
- Saputri, A.D. (2015). Perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah bagi warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS). *Jurnal Repertorium*, ISSN:2355-2646, Volume II No. 2 Juli - Desember 2015. 96-104.
- Sudarsono (2025, Mei 7). Hak milik tanah untuk koperasi. *Kompas.com*. <https://money.kompas.com/read/2025/05/07/204833126/hak-milik-atas-tanah-untuk-koperasi?page=all>
- Tan, Natali (2024). Pandangan hukum terkait praktik perjanjian nominee. *Legalitas.org*. <https://legalitas.org/tulisan/pandangan-hukum-terkait-praktik-perjanjian-nominee>
- Warta Koperasi (2025, Mei 3). Problematika sertifikasi tanah di kalangan koperasi Indonesia, "Rumah bersama nirsertifikat". <https://koperasi.net/problematika-sertifikasi-tanah-di-kalangan-koperasi-indonesia-rumah-bersama-nirsertifikat-detail-457742.html>
- Wilis (2023). Penyelundupan hukum dalam perolehan hak milik atas tanah oleh badan hukum koperasi melalui perjanjian pinjam nama (nominee). *Jurnal Akta Notaris*. Vol. 4 No. 1, Juni (2025). 23-33.

