

Analisis Yuridis Terhadap Praktik Perjanjian Nominee oleh WNA dalam Kepemilikan Hak Milik di Bali

(A Juridical Analysis of Nominee Agreement Practices by Foreign Nationals in the Ownership of Freehold Title in Bali)

Devioleta Putri Aulia¹, Habibana Bill Qistie², Della Putri Cahyani³, Syanin Ayuputri Kusworo⁴, Nirmawati⁵

¹ Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: deviolet3024041@univpancasila.ac.id

² Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: bana3024066@univpancasila.ac.id

³ Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: della3024040@univpancasila.ac.id

⁴ Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: syandin3024199@univpancasila.ac.id

⁵ Faculty of Law, Pancasila University, Indonesia. E-mail: nirmawt3024050@univpancasila.ac.id

Abstrak: Tanah dalam sistem hukum Indonesia bukan sekadar objek transaksi privat, melainkan instrumen kedaulatan dan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan dijabarkan dalam UUPA melalui pengaturan Hak Milik yang hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia. Dalam praktik di Kabupaten Badung, perkembangan pariwisata dan derasnya investasi asing mendorong munculnya perjanjian nominee, ketika WNA menggunakan WNI sebagai pemegang formal Sertifikat Hak Milik melalui rangkaian akta kuasa mutlak, sewa jangka panjang, dan pengakuan utang fiktif, sehingga penguasaan substantif atas tanah bergeser ke tangan pihak asing. Permasalahan yang dikaji adalah kedudukan hukum perjanjian nominee ini dalam perspektif asas nasionalitas, teori kedaulatan agraria, dan fungsi sosial hak atas tanah, serta bagaimana pengadilan menilai dan meresponsnya. Dengan metode penelitian hukum yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, artikel ini menafsir UUD 1945, UUPA, KUHPerdara, serta menelaah putusan pengadilan terkait perkara nominee di Badung. Hasilnya menunjukkan bahwa perjanjian nominee merupakan bentuk penyelundupan hukum terhadap Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA dan mengandung causa terlarang menurut KUHPerdara, sehingga batal demi hukum meskipun dibungkus akta otentik. Di sisi lain, lemahnya pengaturan tentang pemilik manfaat dan pengawasan terhadap praktik pejabat pertanahan dan notaris membuat skema ini tetap berkembang dan berimplikasi negatif terhadap kedaulatan agraria dan keadilan sosial.

Kata Kunci: Kedaulatan Agraria; Perjanjian Nominee; Hak Milik Atas Tanah; Warga Negara Asing; Kabupaten Badung.

Abstract: Land in the Indonesian legal system is not merely an object of private transactions, but an instrument of sovereignty and public welfare as mandated by Article 33 paragraph 3 of the 1945 Constitution and elaborated in the Basic Agrarian Law (UUPA) through the regulation of Freehold Title (Hak Milik), which may only be owned by Indonesian citizens. In practice in Badung Regency, the development of tourism and the surge of foreign investment have prompted the emergence of nominee agreements, in which foreign nationals use Indonesian citizens as the formal holders of Freehold Title Certificates through a series of irrevocable powers of attorney, long-term leases, and fictitious debt acknowledgments, thereby shifting substantive control over the land into foreign hands. The issues examined concern the legal status of such nominee agreements in the perspective of the nationality principle, the theory of agrarian sovereignty, and the social function of land rights, as well as how the courts assess and respond to them. Employing a normative juridical legal research method through statutory, conceptual, and case approaches,

this article interprets the 1945 Constitution, the UUPA, the Civil Code, and analyzes court decisions relating to nominee cases in Badung. The findings show that nominee agreements constitute a form of legal evasion of Articles 21 and 26 of the UUPA and contain an unlawful causa under the Civil Code, rendering them null and void despite being vested in authentic deeds. At the same time, weak regulation of beneficial ownership and inadequate oversight of land officials and notaries allow such schemes to persist and produce negative implications for agrarian sovereignty and social justice.

Keywords: *Agrarian Sovereignty; Nominee Agreement; Freehold Title To Land; Foreign Nationals; Badung Regency.*

1. Pendahuluan

Hukum Pendekatan terhadap tanah dalam sistem hukum Indonesia sejak awal tidak pernah menempatkannya sekadar sebagai objek transaksi privat, melainkan sebagai bagian integral dari struktur kedaulatan negara yang diatur demi menjamin kemakmuran rakyat. Hal tersebut tercermin tegas dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹ Rumusan ini melandasi lahirnya teori kedaulatan agraria yang memposisikan negara bukan hanya sebagai pemilik dalam arti privat, tetapi sebagai pemegang kewenangan publik untuk mengatur, mengurus, dan menentukan arah pemanfaatan tanah bagi kepentingan umum. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) kemudian menjelmakan gagasan tersebut dalam bentuk norma positif yang mengatur jenis hak atas tanah, subjek yang boleh memegangnya, serta syarat-syarat pengalihan dan penguasaan, dengan orientasi utama menjaga agar tanah tidak jatuh ke dalam penguasaan pihak-pihak yang berpotensi mengganggu kedaulatan ekonomi dan politik bangsa.

Dalam konstruksi UUPA, Hak Milik ditetapkan sebagai hak atas tanah yang paling kuat dan terpenuh, bersifat turun-temurun, dan secara tegas dibatasi hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia. Pembatasan ini tidak dapat dimaknai sekadar sebagai ketentuan teknis administratif, melainkan sebagai manifestasi langsung dari teori kedaulatan agraria, di mana negara secara sadar menutup akses terhadap hak agraria paling kuat tersebut bagi subjek asing. Warga negara asing hanya ditempatkan sebagai pemegang hak yang lebih lemah, seperti Hak Pakai dan Hak Sewa, dengan jangka waktu dan fungsi tertentu, sehingga keberadaan mereka dalam struktur penguasaan tanah senantiasa berada dalam lingkup kendali negara. Pembatasan subjek Hak Milik, larangan pengalihan Hak Milik kepada orang asing, serta kewajiban memanfaatkan tanah sesuai fungsi sosialnya membentuk satu rangkaian kebijakan normatif yang mencerminkan pilihan konstitusional untuk mempertahankan tanah sebagai basis kedaulatan dan kemakmuran warga negara sendiri.²

¹ N Sari, "Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (UUPA) Dan Konstitusi," *GANEC SWARA* 15, no. 1 (2021): 991–98, <https://doi.org/10.35327/gara.v15i1.202>.

² Ni Ketut Suartining and Benny Djaja, "Land Rights in the Land Law System in Indonesia According to the Basic Agrarian Law Number 5 of 1960," *Journal of Social Research* 2, no. 6 (2023): 1775–85, <https://doi.org/10.55324/josr.v2i6.903>.

Perkembangan ekonomi global dan arus investasi di sektor pariwisata kemudian menghadirkan tekanan baru terhadap konfigurasi normatif tersebut. Kabupaten Badung di Bali, yang mencakup kawasan Kuta, Legian, Seminyak, dan Canggu, menjelma menjadi salah satu destinasi pariwisata paling dinamis di Indonesia, dengan nilai tanah yang meningkat tajam dalam dua dekade terakhir. Minat Warga Negara Asing untuk menguasai tanah di wilayah ini, baik untuk pembangunan vila, resor, maupun hunian pribadi, sering kali melampaui batas-batas yang diperkenankan oleh rezim Hak Pakai dan Hak Sewa. Bagi banyak investor asing, skema hak terbatas tersebut dipandang kurang memberikan jaminan jangka panjang maupun fleksibilitas penguasaan sebagaimana Hak Milik, sehingga mendorong pencarian cara-cara alternatif untuk mengontrol tanah tanpa secara formal tercatat sebagai pemegang hak. Salah satu modus yang kemudian mengemuka adalah praktik perjanjian nominee atau pinjam nama, di mana WNA menggunakan WNI sebagai pemegang formal Sertifikat Hak Milik, sementara penguasaan substantif atas tanah, termasuk kendali atas pemanfaatan, perolehan keuntungan, dan keputusan strategis, tetap berada di tangan pihak asing.³

Skema nominee ini umumnya dioperasionalkan melalui rangkaian akta perdata yang dirancang saling menopang. WNI ditetapkan sebagai pemegang Sertifikat Hak Milik, tetapi sekaligus memberikan surat kuasa mutlak yang tidak dapat dicabut kepada WNA untuk menjual, menyewakan, atau mengagunkan tanah tersebut kapan pun tanpa persetujuannya. Di samping itu, dibuat perjanjian sewa jangka panjang dengan nilai sewa yang sangat rendah atau simbolis, akta pengakuan utang fiktif yang menempatkan WNI seolah-olah berutang dalam jumlah besar kepada WNA dengan jaminan tanah, serta perjanjian investasi tersembunyi yang mengatur bahwa seluruh biaya pembelian dan pembangunan ditanggung WNA dan seluruh manfaat ekonominya menjadi hak WNA. Secara formil akta-akta ini tampak sah karena dibuat di hadapan notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah, tetapi dari perspektif teori kedaulatan agraria, konfigurasi semacam itu mengindikasikan adanya upaya sistematis untuk memindahkan penguasaan substantif atas tanah Hak Milik kepada subjek asing yang oleh UUPA justru ditempatkan di luar lingkup subjek Hak Milik.

Dari sudut pandang kedaulatan agraria, praktik perjanjian nominee tersebut menimbulkan ketegangan konseptual dan praktis yang serius. Di tingkat konsep, negara telah memilih untuk membatasi kepemilikan Hak Milik hanya bagi WNI sebagai bagian dari upaya menjaga kedaulatan atas sumber daya agraria dan menjamin bahwa tanah berfungsi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Namun di tingkat praktik, melalui konstruksi perjanjian privat, penguasaan substantif atas tanah dapat bergeser ke tangan WNA tanpa mengubah nama pemegang hak yang tercantum dalam sertifikat.⁴ Dengan demikian, kedaulatan agraria yang seharusnya termanifestasi dalam kontrol negara terhadap struktur penguasaan tanah dilemahkan oleh praktik kontraktual yang memanfaatkan celah-celah pengawasan administratif dan kelemahan verifikasi terhadap

³ M Isra and A Supriyo, "Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Berlandaskan Perjanjian Pinjam Nama," *Jurnal Sains Sosio Humaniora* 7, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.22437/jssh.v7i1.25243>.

⁴ Kadek Ramdhana Wija Dharma, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Made Puspasutari Ujianti, "Larangan Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Nominee," *Jurnal Konstruksi Hukum* 3, no. 2 (2022): 246–51, <https://doi.org/10.55637/jkh.3.2.4806.246-251>.

sebab perjanjian. Negara tampak tetap memegang kendali secara formal, tetapi dalam kenyataan penguasaan atas tanah yang strategis bergeser kepada modal asing yang beroperasi di balik nama WNI.

Putusan pengadilan memberikan ilustrasi konkret mengenai bagaimana praktik tersebut disusun dan bagaimana ia diuji secara yudisial. Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 274/Pdt.G/2020/PN.Dps mengungkap skema nominee atas sebidang tanah seluas 790 m² di Desa Canggu dengan Sertifikat Hak Milik atas nama WNI yang sebenarnya seluruh pembiayaan, penguasaan, dan pemanfaatan ekonominya berada di tangan dua WNA asal Australia, dengan dukungan rangkaian akta kuasa dan perjanjian yang disusun di hadapan notaris. Ketika sengketa muncul dan WNI yang menjadi nominee menggugat untuk memperoleh perlindungan hukum, majelis hakim menelaah secara komprehensif maksud dan tujuan keseluruhan perjanjian, tidak hanya berhenti pada judul akta atau bentuk formalnya. Hakim kemudian menyimpulkan bahwa akta-akta tersebut sejak awal dibuat untuk mengelabui larangan UUPA mengenai asas nasionalitas dan pembatasan subjek Hak Milik, sehingga perjanjian nominee dan akta pendukung dinyatakan batal demi hukum dan para WNA diwajibkan melepaskan penguasaan atas tanah, sementara Sertifikat Hak Milik tetap diakui sah atas nama WNI sebagai pemilik tunggal.

Di tingkat kasasi, Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 2959 K/Pdt/2022 menegaskan kembali bahwa perjanjian nominee yang dimaksudkan untuk mengalihkan Hak Milik kepada WNA merupakan perbuatan hukum yang batal demi hukum berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA dan tidak memiliki sebab yang halal menurut ketentuan KUHPdata mengenai syarat sahnya perjanjian. Mahkamah menempatkan rangkaian akta nominee tersebut sebagai bentuk penyelundupan hukum terhadap larangan agraria, sehingga tidak dapat diberi perlindungan oleh hukum.⁵ Jika dibaca melalui teori kedaulatan agraria, yurisprudensi ini menunjukkan bahwa ketika praktik-praktik yang merongrong struktur penguasaan tanah dibawa ke forum yudisial, pengadilan cenderung mengembalikan konfigurasi hak atas tanah kepada desain normatif yang menempatkan WNI dan negara sebagai pusat penguasaan agraria. Namun, pada saat yang sama, putusan ini juga menyingkap fakta bahwa selama praktik nominee tidak dipersoalkan atau tidak terungkap, struktur penguasaan faktual atas tanah dapat berlangsung dalam keadaan yang bertentangan dengan semangat kedaulatan agraria.

Implikasi praktik nominee tidak berhenti pada ranah normatif dan yudisial, tetapi menjalar ke struktur sosial dan ekonomi masyarakat lokal. Spekulasi tanah oleh pemodal asing melalui skema nominee berkontribusi pada lonjakan harga tanah yang sangat tajam di Badung, dengan data yang menunjukkan bahwa harga tanah di Canggu meningkat dari sekitar Rp5 juta per meter persegi pada 2010 menjadi kisaran Rp50–100 juta per meter persegi pada 2024. Kenaikan drastis ini menyebabkan banyak warga lokal, terutama petani dan generasi muda, kesulitan mengakses tanah untuk kebutuhan dasar seperti tempat tinggal maupun lahan usaha, sehingga mendorong pergeseran profesi, urbanisasi, dan perubahan pola hidup yang tidak selalu sejalan dengan nilai-nilai sosial budaya setempat. Dari sudut pandang teori kedaulatan agraria, gejala ini mengindikasikan bahwa

⁵ K Khairunnisa and Mohamad Fajri Mekka Putra, "Akibat Hukum Perjanjian Nominee Hak Atas Tanah Berkaitan Dengan Kepemilikan Warga Negara Asing," *Al-Adalah: Jurnal Hukum Dan Politik Islam* 7, no. 2 (2022), <https://doi.org/10.35673/ajmpi.v7i2.2655>.

tanah sebagai basis kemakmuran rakyat perlahan bergeser menjadi instrumen akumulasi modal oleh pihak asing yang beroperasi di balik perjanjian privat, sementara negara kehilangan sebagian kontrol substantifnya atas penguasaan tanah.⁶ Di sisi lain, struktur perpajakan juga terdampak karena subjek pajak yang tercatat adalah WNI nominee dengan kemampuan fiskal yang jauh di bawah nilai ekonomi tanah yang sesungguhnya dikuasai, sehingga penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan maupun Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan tidak mencerminkan potensi aktual sektor pertanian.

Berbagai penelitian terdahulu mengenai perjanjian nominee telah menyoroti aspek keagrariaan dan keperdataan dari sudut pandang yang beragam. Sejumlah kajian menekankan bahwa perjanjian nominee pada hakikatnya batal demi hukum karena causa yang terlarang dan bertentangan dengan asas nasionalitas yang melekat dalam sistem hukum tanah Indonesia. Analisis yurisprudensi menunjukkan pola relatif konsisten dalam pembatalan skema nominee dan akta-akta pendukungnya ketika perkara dibawa ke pengadilan, baik di tingkat pertama maupun di Mahkamah Agung.⁷ Di sisi lain, penelitian kebijakan mengidentifikasi kelemahan pengaturan teknis mengenai beneficial owner, keterbatasan pengawasan terhadap notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, serta kurangnya koordinasi antarlembaga seperti BPN, Imigrasi, dan aparat penegak hukum dalam memonitor transaksi tanah yang melibatkan WNA. Penelitian sosio-ekonomi menggambarkan korelasi antara maraknya praktik nominee dan inflasi harga tanah, peminggiran masyarakat adat, serta perubahan struktur sosial di kawasan pariwisata.

Namun demikian, banyak di antara kajian tersebut belum secara eksplisit menempatkan keseluruhan persoalan perjanjian nominee dalam bingkai teori kedaulatan agraria yang mampu menyatukan dimensi normatif, yurisprudensial, dan sosial-ekonomi ke dalam satu kerangka analitis yang utuh. Di sinilah posisi kajian yang dikembangkan menjadi relevan: teori kedaulatan agraria dijadikan sebagai kerangka tunggal untuk membaca pengaturan UUPA, praktik perjanjian nominee, dan respons pengadilan dalam perkara-perkara yang muncul di Kabupaten Badung. Melalui teori ini, pembatasan Hak Milik bagi WNI, pemberian Hak Pakai dan Hak Sewa bagi WNA, serta pembatalan perbuatan hukum yang mengalihkan Hak Milik kepada orang asing dipahami sebagai satu rangkaian upaya normatif untuk mempertahankan penguasaan tanah dalam orbit kedaulatan negara dan kemakmuran rakyat.⁸ Praktik nominee yang terungkap dalam Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 274/Pdt.G/2020/PN.Dps dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2959 K/Pdt/2022 kemudian dianalisis untuk melihat sejauh mana praktik tersebut melemahkan atau justru menguji ketangguhan desain tersebut.

Dengan orientasi seperti itu, rumusan permasalahan diarahkan pada pertanyaan-pertanyaan kunci mengenai bagaimana konsep kedaulatan agraria dioperasionalkan

⁶ Rinaldi Ridhogusti and Grasia Kurniati, "Implications of Nominee Agreements in Land Ownership by Foreign Nationals in Bali," *Reformasi Hukum* 28, no. 2 (2024): 153–67, <https://doi.org/10.46257/jrh.v28i2.1024>.

⁷ Made Angga I Legawa and Anak Agung Istri Eka Krisna Yanti, "Kedudukan Hukum Perjanjian Nominee Dalam Sistem Hukum Perdata Indonesia," *Hukum Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum Sosial Dan Humaniora*, 2025, <https://doi.org/10.62383/humif.v2i2.1579>.

⁸ Hikma Hikma, Abdul Rahman Nur, and Haedar Djidar, "Analisis Politik Hukum Agraria Penerapan Perda Pengentasan Kemiskinan Melalui Pola Hak Milik Tanah Untuk Rakyat Di Kabupaten Buol Sulawesi Tengah," *Jurnal Ilmiah Ecosystem* 24, no. 2 (2024): 259–70, <https://doi.org/10.35965/eco.v24i2.4634>.

dalam hukum positif, bagaimana praktik perjanjian nominee di Badung dibentuk dan dijalankan untuk mengakali batas-batas yang ditetapkan UUPA, bagaimana pengadilan menafsirkan dan menegakkan ketentuan tersebut dalam putusan-putusan terkait, serta apa implikasi keseluruhan konfigurasi itu bagi perlindungan hak warga negara dan posisi negara dalam mengelola tanah di kawasan pariwisata strategis. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih tajam mengenai posisi hukum perjanjian nominee dalam sistem agraria Indonesia, sekaligus menawarkan dasar argumentatif bagi rekonstruksi pengaturan dan pengawasan yang lebih selaras dengan cita-cita kedaulatan agraria yang digariskan oleh konstitusi.

2. Metode

Metode yang digunakan untuk menganalisis praktik perjanjian nominee oleh Warga Negara Asing dalam penguasaan Hak Milik atas tanah di Kabupaten Badung adalah metode penelitian hukum yuridis normatif yang secara sengaja diarahkan untuk bekerja di atas teks peraturan perundang undangan dan putusan pengadilan, bukan pada survei lapangan atau data statistik.⁹ Dalam kerangka ini, hukum dipahami sebagai seperangkat norma tertulis dan konstruksi yudisial yang harus dibaca, ditafsirkan, dan disistematisasi untuk menjawab apakah skema nominee melalui peminjaman nama WNI, akta kuasa mutlak, sewa jangka panjang, dan pengakuan utang fiktif selaras atau bertentangan dengan desain agraria nasional yang bertumpu pada asas nasionalitas dan kedaulatan agraria. Metode yuridis normatif ini pertama tama diterapkan melalui pendekatan perundang undangan, dengan menginventarisasi norma kunci dalam UUD 1945, UUPA, KUHPerdara, dan regulasi pelaksana yang mengatur jenis hak atas tanah, subjek yang berhak memegangnya, larangan pengalihan Hak Milik kepada WNA, serta syarat sahnya perjanjian. Seluruh ketentuan tersebut lalu ditafsirkan secara gramatikal untuk memperjelas makna tekstual, secara sistematis untuk menghubungkan pasal pasal dalam satu bangunan asas nasionalitas dan fungsi sosial hak atas tanah, dan secara teleologis untuk menegaskan tujuan pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA, yaitu mencegah dominasi asing dan menjamin tanah digunakan sebesar besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Metode yuridis normatif berikutnya diterapkan melalui pendekatan kasus dengan menjadikan putusan pengadilan terkait perjanjian nominee di Badung sebagai bahan hukum primer yang dianalisis secara mendalam. Penerapannya dilakukan dengan merekonstruksi fakta hukum, yakni bagaimana tanah dibeli atas nama WNI, bagaimana WNA membiayai pembelian dan pembangunan, serta bagaimana notaris menyusun akta akta yang memberikan kendali penuh kepada WNA. Setelah itu, peneliti menelusuri pertimbangan hakim ketika menguji sah tidaknya rangkaian perjanjian tersebut terhadap ketentuan UUPA dan KUHPerdara, khususnya ketika pengadilan menyatakan perjanjian nominee batal demi hukum karena melanggar asas nasionalitas dan sebab yang halal. Melalui cara ini, metode normatif memungkinkan peneliti menilai konsistensi penalaran

⁹ Tunggal Anshari Setia Negara, "Normative Legal Research in Indonesia: Its Originis and Approaches," *Audito Comparative Law Journal* 4, no. 1 (2023): 1–14, <https://doi.org/10.22219/aclj.v4i1.24855>.

yudisial dengan kerangka normatif yang dibangun pembentuk undang-undang, serta memetakan pola yurisprudensi tentang penyelundupan hukum di bidang agraria.

Selain itu, metode yuridis normatif diperkuat dengan pendekatan konseptual untuk memperjelas istilah dan kategori yang digunakan, seperti Hak Milik, Hak Pakai, asas nasionalitas, fungsi sosial, perjanjian nominee, dan penyelundupan hukum. Doktrin para sarjana dijadikan acuan untuk merumuskan konsep-konsep tersebut, lalu digunakan sebagai kriteria ketika menilai apakah konfigurasi kontraktual tertentu secara konseptual memang merupakan *fraus legis* yang bertujuan mengakali larangan pengalihan Hak Milik kepada WNA. Seluruh bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis dengan teknik normatif kualitatif, yaitu dengan mengelompokkan, membandingkan, dan menyusun argumentasi secara logis tanpa menggunakan perhitungan statistik. Dengan penerapan yang konsisten seperti ini, metode penelitian yuridis normatif memberikan landasan yang kokoh untuk menyimpulkan kedudukan hukum perjanjian nominee, mengidentifikasi celah pengaturan yang membuka ruang praktik tersebut, dan merumuskan arah pembaruan hukum agraria yang lebih sejalan dengan prinsip kedaulatan negara atas tanah.

3. Hasil Penelitian

Kerangka hukum agraria Indonesia sejak semula telah dirancang untuk membatasi secara tegas akses Warga Negara Asing terhadap tanah, sekaligus menempatkan tanah sebagai instrumen kedaulatan dan kemakmuran rakyat, bukan sekadar komoditas investasi.¹⁰ Hal ini tampak jelas dari hubungan antara Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan UUPA, di mana negara dinyatakan menguasai bumi, air, dan kekayaan alam, lalu menerjemahkannya dengan menetapkan Hak Milik sebagai hak atas tanah yang paling kuat dan terpenuh yang hanya dapat dimiliki oleh WNI. WNA secara sadar ditempatkan di luar lingkup subjek Hak Milik dan hanya diberi ruang melalui hak-hak yang lebih lemah seperti Hak Pakai dan Hak Sewa, dengan jangka waktu dan fungsi tertentu yang menjamin posisi dominan tetap berada pada negara dan WNI. Dari sudut pandang yuridis, konfigurasi ini menegaskan bahwa sejak awal hukum positif Indonesia tidak bermaksud membuka kemungkinan bagi penguasaan substantif Hak Milik oleh orang asing, sehingga setiap konstruksi hubungan hukum yang secara nyata mengalihkan penguasaan *de facto* atas tanah kepada WNA, meskipun sertifikat tetap atas nama WNI, sudah berada dalam wilayah yang berlawanan arah dengan desain legislator.

Dengan membaca kembali Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA, menegaskan bahwa pembatasan subjek Hak Milik dan larangan pengalihan Hak Milik kepada WNA bukanlah ketentuan teknis administratif, melainkan bagian integral dari pelaksanaan asas nasionalitas dan kedaulatan agraria. Pasal 21 ayat 1 jelas menyatakan bahwa Hak Milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, sementara Pasal 26 ayat 2 menyatakan batal demi hukum setiap perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung

¹⁰ Yosia Hetharie, "Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Dalam Hukum Perdata Internasional," *Balobe Law Journal*, 2022, <https://doi.org/10.47268/balobe.v2i1.822>.

dimaksudkan untuk mengalihkan Hak Milik kepada orang asing.¹¹ Pembacaan sistematis terhadap dua pasal ini, dikaitkan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah, menunjukkan bahwa hukum positif tidak memberi ruang bagi rekayasa formal yang menjadikan WNI sekadar “nama” di sertifikat, sementara substansi hak berpindah ke WNA. Dalam konteks ini, praktik perjanjian nominee yang berkembang di Badung, di mana WNA mengendalikan tanah Hak Milik dengan meminjam nama WNI, segera terlihat sebagai suatu bentuk penyimpangan yang mencoba memanfaatkan celah antara pengaturan formal tentang subjek hak dan kelemahan verifikasi terhadap hubungan hukum di balik sertifikat.

Memperinci bagaimana praktik perjanjian nominee tersebut dikonstruksi dalam realitas transaksi dan bagaimana posisinya ketika diuji terhadap ketentuan KUHPPerdata mengenai syarat sahnya perjanjian, khususnya unsur sebab yang halal. Pola yang ditemukan dalam kasus kasus di Badung menunjukkan bahwa WNI ditempatkan sebagai pemegang Sertifikat Hak Milik, tetapi seluruh pembiayaan pembelian tanah, pembangunan, dan pemanfaatan ekonominya ditanggung dan dinikmati oleh WNA. Untuk mengamankan posisi WNA, disusunlah rangkaian akta seperti surat kuasa mutlak yang tidak dapat dicabut untuk menjual, menyewakan, atau mengagunkan tanah kapan pun; perjanjian sewa jangka panjang dengan nilai sewa sangat rendah atau simbolis; akta pengakuan utang yang secara nominal besar tetapi tidak mencerminkan hubungan hutang piutang yang sesungguhnya; dan kadang perjanjian investasi tersembunyi yang menjelaskan bahwa semua biaya berasal dari WNA dan semua keuntungan kembali kepada WNA.¹² Jika masing masing akta ini dilihat satu per satu, mungkin mereka masih tampak sebagai perbuatan hukum biasa dalam praktik keperdataan. Namun, ketika seluruh konstruksi dibaca sebagai satu kesatuan, tujuan akhirnya tampak jelas, yaitu memberikan penguasaan de facto dan manfaat penuh atas tanah Hak Milik kepada WNA, sekaligus mempertahankan penampilan lahiriah bahwa pemegang hak adalah WNI.

Pasal 1320 KUHPPerdata, terutama unsur causa yang halal dalam ayat 4, dan Pasal 1335 sampai dengan Pasal 1337 tentang sebab terlarang, membawa pada kesimpulan bahwa perjanjian yang tujuan utamanya adalah mengelabui larangan UUPA tidak dapat dipandang memiliki sebab yang dibenarkan hukum. Sebab perjanjian tersebut bukan hubungan sewa menyewa yang wajar, bukan utang piutang yang sungguh sungguh, melainkan mengalihkan penguasaan tanah Hak Milik kepada subjek yang secara tegas dilarang undang undang. Karena tujuan itu sendiri bertentangan dengan ketertiban umum agraria, yaitu asas nasionalitas dan larangan pengalihan Hak Milik kepada WNA, maka perjanjian nominee dan akta akta pendukungnya memenuhi kualifikasi causa terlarang sehingga batal demi hukum.¹³ Hasil penelitian menekankan bahwa bentuk akta otentik dan keterlibatan notaris tidak mengubah hakikat causa; ketika maksudnya

¹¹ M Zahra and E Priyono, “Kepastian Hukum Atas Status Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria,” *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 1 (2025): 131–46, <https://doi.org/10.24269/lis.v9i1.10973>.

¹² Khairunnisa and Putra, “Akibat Hukum Perjanjian Nominee Hak Atas Tanah Berkaitan Dengan Kepemilikan Warga Negara Asing.”

¹³ Oriza Imanda Pratama Ismi Putri and Fatma Ulfatun Najicha, “Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama Antara Warga Negara Asing Terhadap Warga Negara Indonesia,” *UNES Law Review*, 2021, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v4i2.222>.

menyelundupkan larangan UUPA, maka asas kebebasan berkontrak tidak lagi dapat dijadikan tameng untuk menuntut pengakuan keabsahan hubungan hukum tersebut. Dalam pengertian ini, konstruk perjanjian nominee bukan sekadar “celah” abu abu, tetapi secara normatif merupakan pelanggaran terhadap hukum agraria dan hukum perdata sekaligus.

Pola penerapan hukum oleh pengadilan dalam menangani kasus perjanjian nominee, terutama dalam Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 274 Pdt G 2020 PN Dps dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2959 K Pdt 2022. Dalam perkara di PN Denpasar, majelis hakim menghadapi situasi di mana tanah seluas 790 meter persegi di Canggu tercatat atas nama WNI, tetapi seluruh fakta pembiayaan dan penguasaan menunjukkan bahwa dua WNA asal Australia yang sebenarnya mengendalikan dan menikmati tanah tersebut. Hakim tidak berhenti pada formalitas sertifikat dan judul akta, melainkan menelisik isi dan konteks pembuatan perjanjian untuk menemukan tujuan ekonomis yang sebenarnya. Dari hasil pembuktian, majelis menyimpulkan bahwa rangkaian surat kuasa mutlak, perjanjian sewa jangka panjang, dan perjanjian lain yang dibuat di hadapan notaris tidak lain adalah satu skema nominee yang didesain untuk menghindari larangan dalam UUPA. Dengan dasar ini, pengadilan menyatakan seluruh perjanjian dan akta pendukung batal demi hukum, menolak memberi efek hukum pada konstruksi yang dikehendaki WNA, dan menegaskan bahwa Sertifikat Hak Milik tetap sah atas nama WNI sebagai pemilik.

Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2959 K Pdt 2022 mengambil sikap yang sejalan dengan PN Denpasar, namun dengan penegasan eksplisit pada aspek normatifnya. Mahkamah menyatakan bahwa perjanjian nominee yang bertujuan memberikan penguasaan Hak Milik kepada WNA merupakan perbuatan hukum yang batal demi hukum berdasarkan Pasal 26 ayat 2 UUPA, karena bertentangan dengan larangan pengalihan Hak Milik kepada orang asing, dan pada saat yang sama tidak memenuhi unsur sebab yang halal dalam KUHPperdata.¹⁴ Dengan demikian, yurisprudensi Mahkamah Agung memperjelas bahwa hukum tidak mengakui keberlakuan perjanjian yang secara substansi dimaksudkan untuk menyelundupkan ketentuan agraria, meskipun dokumen dokumen tersebut berbentuk akta otentik yang secara formal tampak rapi. Hasil penelitian menilai bahwa pola penalaran ini memperkuat posisi asas nasionalitas dan teori kedaulatan agraria dalam praktek peradilan, karena pengadilan menunjukkan kesediaan untuk menembus penampilan lahiriah hubungan kontraktual dan menilai substansinya berdasarkan tujuan hukum agraria nasional.

Meskipun demikian, penelitian juga menemukan bahwa konsolidasi yurisprudensi ini baru bekerja efektif ketika sengketa sudah dibawa ke pengadilan, sementara di luar itu praktik nominee tetap dapat berjalan dalam “zona senyap” selama para pihak tidak menggugat atau negara tidak secara aktif melakukan pengujian terhadap substansi perjanjian. Artinya, dari perspektif perlindungan hukum, putusan pengadilan memberikan koreksi ex post terhadap praktik yang menyimpang, tetapi belum cukup sebagai mekanisme pencegahan ex ante. WNI yang bersedia menjadi nominee masih dapat menandatangani berbagai akta, notaris masih dapat membuatnya, dan Kantor

¹⁴ Legawa and Krisna Yanti, “Kedudukan Hukum Perjanjian Nominee Dalam Sistem Hukum Perdata Indonesia.”

Pertanahan masih dapat memproses pendaftaran sepanjang seluruh dokumen formal tampak lengkap dan tidak ada keberatan dari pihak lain.¹⁵ Dalam situasi ini, yurisprudensi memang memberi rambu, namun tanpa dukungan pengaturan dan pengawasan administratif yang lebih proaktif, daya cegahannya terhadap tumbuhnya skema nominee masih terbatas.

Menguraikan implikasi praktik nominee terhadap asas kedaulatan agraria dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Ketika WNI hanya berperan sebagai pemilik formal sementara WNA mengendalikan tanah dan menikmati seluruh manfaat ekonominya, peran negara dalam mengarahkan pemanfaatan tanah untuk kemakmuran rakyat menjadi melemah. Tanah yang seharusnya berada dalam orbit penguasaan WNI dan diatur untuk mendukung kepentingan masyarakat lokal, misalnya melalui penggunaan untuk permukiman, usaha produktif, atau penguatan ekonomi desa adat, justru berubah menjadi aset investasi yang dikendalikan oleh modal asing dengan orientasi profit maksimum. Lonjakan harga tanah di Canggu dan kawasan lain di Badung yang diakibatkan oleh spekulasi dan geliat investasi asing melalui skema nominee, membuat warga lokal semakin sulit mengakses tanah untuk hunian ataupun usaha, sehingga dalam jangka panjang mengancam keberlanjutan sosial dan budaya masyarakat setempat. Dari sudut pandang fungsi sosial hak atas tanah, kondisi ini menunjukkan bahwa tanah semakin menjauh dari peran sosialnya sebagai basis kehidupan warga, dan beralih menjadi komoditas yang melayani kepentingan segelintir pemilik modal asing.¹⁶

Dalam kerangka Pasal 6 UUPA yang menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, praktik nominee menjadi problematik bukan hanya karena melanggar larangan formil tentang subjek Hak Milik, tetapi juga karena hasil akhirnya mengganggu keseimbangan sosial dan pemerataan kesempatan menikmati manfaat tanah. Ketika tanah di desa-desa pariwisata lebih banyak dikendalikan oleh jaringan investasi asing yang beroperasi melalui nama WNI, sementara generasi muda lokal kesulitan memiliki tanah sendiri, maka terjadi kontradiksi antara tujuan UUPA dan realitas di Badung.¹⁷ Hasil penelitian menekankan bahwa dari sudut normatif, fungsi sosial tidak dapat dipenuhi hanya dengan melihat penggunaan tanah secara fisik, misalnya untuk villa, hotel, atau restoran, tetapi juga harus memperhitungkan siapa yang menguasai dan menikmati manfaat ekonominya. Jika penguasaan dan manfaat mengalir ke luar komunitas lokal melalui mekanisme nominee, maka secara substantif fungsi sosial hak atas tanah tidak terpenuhi, sekalipun secara formal tanah mungkin digunakan untuk kegiatan usaha yang tampak sah.

Aspek lain yang terpotret adalah dampak praktik nominee terhadap struktur kewajiban fiskal, khususnya Pajak Bumi dan Bangunan serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan

¹⁵ S Azzahra, "Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian Nominee Bagi Warga Negara Asing Sebagai Dasar Peralihan Hak Atas Tanah," *Acten Journal Law Review*, 2025, <https://doi.org/10.71087/ajlr.v2i1.30>.

¹⁶ Kadek Agus Yudiantika and Dewa Krisna Prasada, "The Evaluating Land Regulation Challenges in Mitigating Gentrification: Insights from Bali's Mass Tourism Impact," *JURNAL AKTA* 12, no. 1 (2025): 45–60, <https://doi.org/10.30659/akta.v12i1.43449>.

¹⁷ Gunawan, "Reformulation of Nominee Agreement Policy in Agrarian Law as an Effort to Harmonize Freedom of Contract with Restrictions on Foreign Land Ownership," *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum*, 2025, <https://doi.org/10.31941/pj.v24i2.6566>.

Bangunan. Dalam banyak kasus, nama yang tercantum sebagai subjek pajak adalah WNI nominee yang secara ekonomi memiliki kapasitas terbatas, sementara nilai sebenarnya dari tanah dan bangunan yang dikuasai sangat tinggi karena dikembangkan menjadi properti pariwisata mewah.¹⁸ Hal ini berpotensi membuat nilai pajak yang dibayar tidak proporsional dengan nilai ekonomis tanah yang sesungguhnya, mengingat skema penilaian pajak sering kali tidak sepenuhnya mencerminkan keberadaan beneficial owner asing di balik sertifikat. Dari sudut pandang keuangan negara, ini berarti negara berpotensi kehilangan sebagian penerimaan yang seharusnya dapat ditarik dari pemanfaatan tanah bernilai tinggi di kawasan pariwisata. Dalam kerangka kedaulatan agraria, kelemahan ini menunjukkan bahwa bukan hanya penguasaan tanah yang tergerus, tetapi juga kapasitas negara untuk menggunakan tanah sebagai sumber pembiayaan pembangunan melalui instrumen perpajakan.

Penelitian ini juga mengidentifikasi bahwa sebagian persoalan berakar pada celah normatif dan kelemahan penegakan hukum pada tataran administratif dan etik profesi hukum. UUPA dan undang-undang lain memang mengatur jenis hak dan subjeknya, namun belum ada ketentuan eksplisit yang mewajibkan pengungkapan pemilik manfaat atau beneficial owner dalam setiap transaksi yang menyangkut tanah, terutama ketika terdapat indikasi keterlibatan dana asing atau subjek asing di balik WNI. Akibatnya, Kantor Pertanahan cenderung hanya memeriksa dokumen formal seperti KTP, NPWP, dan akta peralihan hak tanpa instrumen normatif yang kuat untuk menelusuri sumber dana, perjanjian di balik layar, atau siapa pengendali substantif atas tanah yang didaftarkan. Di sisi lain, kewajiban notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk memastikan causa perjanjian tidak bertentangan dengan hukum sering kali hanya dipahami secara formal, sehingga akta dapat saja dibuat meskipun secara substansi jelas dimaksudkan untuk memfasilitasi penguasaan tanah oleh WNA melalui nominee.¹⁹

Keadaan ini menunjukkan bahwa meskipun norma dasar mengenai subjek hak dan larangan pengalihan kepada WNA sudah tegas, masih dibutuhkan penguatan di tingkat regulasi teknis dan penegakan hukum agar larangan tersebut efektif. Misalnya, diperlukan pengaturan yang mensyaratkan pengungkapan pemilik manfaat dalam setiap transaksi tanah yang nilainya signifikan atau yang melibatkan indikasi dana asing, sehingga otoritas pertanahan dan aparat penegak hukum dapat menilai apakah di balik nama WNI terdapat WNA yang sesungguhnya mengendalikan tanah. Di samping itu, standar profesi bagi notaris dan PPAT perlu diperjelas, termasuk sanksi yang lebih tegas bagi mereka yang terbukti membuat akta dengan causa terlarang, sehingga keterlibatan pejabat umum dalam memfasilitasi skema nominee dapat diminimalkan. Penelitian menekankan bahwa tanpa penguatan aspek ini, norma larangan dalam UUPA akan terus dibenturkan dengan kreativitas kontraktual para pelaku yang memanfaatkan celah pengawasan administratif dan kelemahan etik profesi hukum.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menggambarkan suatu ketegangan konstan antara desain normatif sistem agraria Indonesia yang ingin menjaga tanah dalam orbit

¹⁸ Richi Al Mahfi and Teddy Anggoro, "Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing Dengan Warga Negara Indonesia Dalam Praktik Jual Beli Satuan Rumah Susun," *Wajah Hukum*, 2025, <https://doi.org/10.33087/wjh.v9i1.1773>.

¹⁹ Aninta Sagitaria, "Pertanggungjawaban Hukum Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Di Perusahaan Indonesia," *Maleo Law Journal*, 2022, <https://doi.org/10.56338/mlj.v6i2.2421>.

kedaulatan negara dan WNI, dengan praktik di lapangan yang melalui perjanjian nominee memungkinkan penguasaan substantif oleh WNA. Di satu sisi, UUPA, KUHPerdara, dan yurisprudensi telah menyediakan dasar yang kuat untuk menyatakan bahwa perjanjian nominee yang memberikan penguasaan Hak Milik kepada WNA adalah batal demi hukum, bertentangan dengan asas nasionalitas, dan mengandung causa terlarang. Di sisi lain, lemahnya mekanisme administratif dan etik dalam mencegah lahirnya skema nominee membuat praktik ini tetap menemukan ruang untuk berkembang, terutama di kawasan dengan tekanan investasi tinggi seperti Badung. Temuan ini menegaskan bahwa upaya menjaga kedaulatan agraria tidak dapat bertumpu pada norma larangan semata, tetapi memerlukan konsistensi penegakan, transparansi kepemilikan manfaat, dan integritas pejabat yang terlibat dalam setiap tahapan pengalihan dan pendaftaran hak atas tanah.

4. Pembahasan

Pembacaan filosofis terhadap praktik perjanjian nominee oleh warga negara asing dalam penguasaan Hak Milik atas tanah di Kabupaten Badung harus dimulai dari fondasi normatif yang telah dengan tegas dibangun oleh UUD 1945 dan UUPA. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang oleh doktrin dan kebijakan agraria dipahami sebagai dasar gagasan kedaulatan agraria. Negara, dalam kerangka ini, tidak bertindak sebagai pemilik privat yang berhadapan dengan warga, tetapi sebagai pemegang mandat publik untuk mengatur dan mengarahkan penguasaan tanah agar melayani kepentingan kolektif. UUPA menerjemahkan gagasan ini dengan menetapkan Hak Milik sebagai hak atas tanah paling kuat dan terpenuh yang hanya dapat dimiliki Warga Negara Indonesia, sedangkan WNA ditempatkan secara sadar di luar lingkup subjek Hak Milik dan hanya diberi akses melalui hak hak yang secara eksplisit dibuka, seperti Hak Pakai dengan sifat terbatas dan Hak Sewa.²⁰ Dari sini menjadi jelas bahwa secara filosofis sistem hukum agraria Indonesia mengandung prioritas normatif, yakni warga negara ditempatkan sebagai pusat penguasaan hak atas tanah, sementara kehadiran modal dan subjek asing dibatasi untuk mencegah pergeseran kedaulatan.

Dalam horizon normatif demikian, praktik perjanjian nominee muncul sebagai bentuk ketegangan antara desain hukum yang bercorak kedaulatan rakyat atas tanah dan dorongan kapital global yang menghendaki akses lebih luas terhadap tanah sebagai aset investasi. Perjanjian nominee tidak lahir dari kekosongan normatif, melainkan merupakan respons kreatif para pelaku terhadap batasan yang ditarik oleh Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA. Pasal 21 ayat 1 secara tegas menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah.²¹ Pasal 26 ayat 2 menambahkan bahwa

²⁰ Sari, "Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (UUPA) Dan Konstitusi."

²¹ Ana Silviana, Y Utama, and Dini Anggreini, "The Use of Nominee Arrangement by Foreigner in Land Procurement and Land Ownership Principle in Indonesia," *Proceedings of the First International Conference on Islamic Development Studies 2019 (ICIDS 2019)*, 10 September 2019, Bandar Lampung, Indonesia, 2019, <https://doi.org/10.4108/eai.10-9-2019.2289505>.

setiap perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung bermaksud memindahkan Hak Milik kepada WNA adalah batal demi hukum. Ketika WNA menggunakan nama WNI untuk dicantumkan dalam sertifikat Hak Milik, lalu menyusun rangkaian kontrak seperti surat kuasa mutlak yang tidak dapat dicabut, perjanjian sewa jangka panjang dengan nilai simbolis, dan akta pengakuan utang fiktif, sesungguhnya sedang dilakukan sebuah operasi hukum yang dengan sadar bergerak di wilayah yang oleh undang-undang telah dilarang. Secara lahiriah perbuatan itu tampak mengikuti prosedur, tetapi secara esensial ia berupaya memindahkan penguasaan substantif atas Hak Milik ke tangan pihak yang oleh hukum ditempatkan di luar lingkaran subjek yang diperbolehkan.

Dari sudut pandang teori kedaulatan agraria, hal ini menimbulkan pertanyaan filosofis yang tajam, yakni apakah kedaulatan agraria dapat dianggap terpenuhi hanya karena sertifikat menyebut nama WNI, sementara kendali riil dan manfaat ekonomi berada di tangan WNA. Jika kedaulatan dimaknai sebagai kapasitas efektif negara dan rakyat untuk mengendalikan sumber daya agraria, maka jawaban yang konsisten harus menyatakan bahwa kedaulatan tidak bisa direduksi menjadi administrasi formal. Kedaulatan mengandaikan kesesuaian antara bentuk dan substansi, sehingga ketika substansi penguasaan tanah berpindah ke tangan WNA, meskipun bentuk formalnya tetap Indonesia, sebenarnya kedaulatan agraria telah mengalami erosi.²² Dalam perspektif ini, perjanjian nominee dapat dilihat sebagai bentuk privatisasi kedaulatan melalui teknik kontraktual, di mana hak mengatur dan menikmati tanah yang seharusnya berada dalam orbit warga dan negara secara perlahan digeser ke jaringan pemodal asing yang beroperasi di balik nama WNI.

Pada titik inilah doktrin *causa* yang halal dalam Pasal 1320 KUHPerdata dan ketentuan Pasal 1335 sampai dengan Pasal 1337 mengenai sebab yang terlarang mendapatkan relevansi preskriptifnya. Dari segi bentuk, perjanjian nominee dapat saja memenuhi unsur perjanjian lain, yaitu kesepakatan para pihak, kecakapan, dan adanya objek tertentu. Akan tetapi jika dilihat tujuan utamanya, yakni mengelabui ketentuan Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA dengan cara memberikan penguasaan *de facto* atas Hak Milik kepada WNA, maka *causa* perjanjian tersebut berhadapan langsung dengan larangan undang-undang yang bersifat publik dan dirancang untuk melindungi asas nasionalitas. Secara filosofis, ketentuan tentang *causa* tidak hanya berfungsi sebagai filter teknis, melainkan sebagai mekanisme etik dalam hukum perdata yang memastikan bahwa kebebasan berkontrak tidak digunakan untuk meruntuhkan struktur normatif yang menjaga kepentingan umum.²³ Dengan menyatakan *causa* yang bertentangan dengan UUPA sebagai *causa* terlarang, hukum perdata bersaling-topang dengan hukum agraria untuk menjaga agar kontrak tidak menjadi alat penyelundupan terhadap kebijakan kedaulatan agraria.

Putusan-putusan pengadilan mengenai perjanjian nominee menunjukkan bagaimana pengadilan berposisi di antara kedua horizon ini, yakni di satu sisi sebagai penjaga

²² Ridhogusti and Kurniati, "Implications of Nominee Agreements in Land Ownership by Foreign Nationals in Bali."

²³ Lufna Nandita and Muhammad Helmi Fahrozi, "Land Ownership by Foreign Nationals Through Nominee Agreements: A Comparative Study of Thailand and the Philippines," *Jurnal Daulat Hukum*, 2025, <https://doi.org/10.30659/jdh.v8i4.48962>.

konsistensi norma agraria dan di sisi lain sebagai arena benturan antara keinginan pasar dan batas-batas hukum yang ditarik oleh negara. Analisis yurisprudensi menunjukkan bahwa dalam sejumlah perkara, pengadilan tidak berhenti pada pembacaan literal kontrak, tetapi menelisik maksud keseluruhan rangkaian perjanjian. Ketika fakta menunjukkan bahwa WNA membiayai seluruh pembelian dan pembangunan, mengendalikan seluruh pemanfaatan tanah, serta memperoleh seluruh manfaat ekonominya, pengadilan lalu menyimpulkan bahwa perjanjian tersebut adalah wujud penyelundupan hukum terhadap Pasal 26 ayat 2 UUPA dan oleh karena itu batal demi hukum.²⁴ Secara filosofis, sikap ini penting karena menandakan bahwa lembaga yudisial tidak mau terjebak pada ilusi formal; hukum tidak dipahami sebagai kumpulan kata-kata yang dapat dimanipulasi tanpa memperhatikan tujuan dan konteks normatifnya. Di sini tampak komitmen untuk menempatkan asas nasionalitas dan kedaulatan agraria sebagai parameter penilaian di atas kontrak-kontrak privat.

Namun, pembacaan filosofis yang jujur juga harus mengakui adanya jarak antara keberanian preskriptif pengadilan di atas kertas dan efektivitas perlindungan kedaulatan agraria di lapangan. Putusan yang menyatakan perjanjian nominee batal demi hukum baru bekerja ketika sengketa muncul dan dibawa ke forum yudisial, sementara banyak perjanjian nominee lain mungkin tidak pernah sampai ke pengadilan. Ketegangan ini membuka pertanyaan lebih jauh, yakni apakah cukup bagi hukum untuk bersikap preskriptif hanya pada level adjudikatif, atau teori kedaulatan agraria menuntut transformasi yang lebih sistemik pada struktur pengawasan, administrasi pertanahan, dan etika profesi hukum. Jika setiap kasus perjanjian nominee harus menunggu sengketa dan proses peradilan untuk kemudian dibatalkan, itu berarti negara secara *de facto* mengizinkan penguasaan asing atas tanah berlangsung selama periode sebelum sengketa, dan hanya sesekali mengoreksinya. Dalam perspektif keadilan agraria, ini adalah postur yang terlalu defensif; kedaulatan seharusnya bekerja secara proaktif, bukan hanya reaktif.

Dari sisi keadilan sosial, implikasi perjanjian nominee terhadap masyarakat lokal di Badung semakin menajamkan urgensi pembacaan filosofis ini. Kenaikan harga tanah yang drastis, yang sebagian didorong oleh spekulasi dan investasi asing, telah mendorong banyak warga lokal menjual tanah mereka atau tidak lagi mampu memperoleh tanah baru. Desa adat yang dahulu memanfaatkan tanah untuk aktivitas pertanian, permukiman, dan kegiatan budaya berubah menjadi deretan vila, hotel, dan kafe yang kepemilikan ekonominya tidak lagi dekat dengan komunitas lokal. Jika teori kedaulatan agraria mengklaim bahwa tanah harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka “rakyat” di sini tidak bisa diartikan secara abstrak; yang dimaksud adalah rakyat konkret yang hidup di wilayah tersebut.²⁵ Secara filosofis, ketika hukum agraria tidak mencegah perpindahan manfaat tanah dari tangan komunitas lokal ke jaringan modal asing, meskipun tetap melalui baju formal WNI, maka klaim normatif bahwa tanah

²⁴ Hetharie, “Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Dalam Hukum Perdata Internasional.”

²⁵ Ridhogusti and Kurniati, “Implications of Nominee Agreements in Land Ownership by Foreign Nationals in Bali.”

dikuasai negara untuk kemakmuran rakyat berubah menjadi slogan yang sulit dipertanggungjawabkan secara etis.

Dalam konteks ini, perjanjian nominee tidak hanya merupakan problem yuridis, tetapi juga problem etika politik. Ia memaksa kita mempertanyakan peran negara, yaitu apakah negara hanya berfungsi sebagai penjaga formalisme hukum dan fasilitator pasar tanah, atau sebagai pelindung substansial hak-hak agraria warga negara. Teori kedaulatan agraria, jika dihayati secara konsisten, cenderung menuntut jawaban kedua. Negara harus memastikan bahwa penguasaan tanah, terutama di kawasan strategis seperti Badung, tidak bertransformasi menjadi mekanisme pemindahan nilai dari komunitas lokal ke aktor global melalui kanal-kanal kontraktual.²⁶ Hal ini berarti bahwa secara preskriptif, negara harus memperkuat norma yang mengatur transparansi pemilik manfaat, memperjelas sanksi bagi notaris dan PPAT yang memfasilitasi causa terlarang, serta menciptakan mekanisme pengawasan yang mampu mendeteksi pola nominee sebelum berujung sengketa. Tanpa langkah-langkah ini, preskripsi tentang batal demi hukum akan selalu tertinggal satu langkah di belakang kreativitas pelaku pasar.

Dari sudut pandang teori, situasi ini mengingatkan bahwa hukum agraria tidak hidup di ruang hampa, melainkan berada di persimpangan antara doktrin nasional, tekanan globalisasi, dan kenyataan bahwa negara membutuhkan investasi untuk pembangunan. Tantangannya adalah bagaimana membaca teori kedaulatan agraria bukan sebagai legitimasi untuk menutup diri dari dunia, tetapi sebagai dasar untuk merancang struktur hukum yang mampu mengundang investasi tanpa menggadaikan penguasaan substantif atas tanah. Dalam konteks WNA di Badung, ini berarti menata ulang instrumen hak yang memang boleh dipegang asing, misalnya Hak Pakai, agar memberikan kepastian dan keuntungan yang cukup sehingga dorongan untuk memaksakan skema Hak Milik terselubung melalui nominee berkurang. Dengan demikian, preskripsi teori kedaulatan agraria tidak jatuh pada ekstrem anti-investasi, tetapi memfokuskan diri pada diferensiasi yang jujur antara hak yang boleh dan tidak boleh dimiliki, serta memastikan bahwa garis pemisah itu tidak dapat lagi dilonggarkan melalui rekayasa kontraktual.

Pada akhirnya, pembahasan filosofis preskriptif tentang perjanjian nominee membawa pada kesimpulan bahwa hukum agraria Indonesia sedang diuji pada titik paling fundamentalnya, yaitu kesetiaannya pada mandat konstitusional Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Selama perjanjian nominee masih menjadi pola penguasaan tanah oleh WNA di kawasan-kawasan strategis, selama pengawasan administratif masih berfokus pada nama di sertifikat dan bukan pada realitas penguasaan, dan selama profesi hukum yang seharusnya menjaga batas antara kontrak sah dan *fraus legis* masih bersedia menjadi perancang skema penyelundupan, selama itu pula teori kedaulatan agraria hanya hidup setengah hati. Analisis preskriptif yang jujur harus menuntut pergeseran, yakni dari kedaulatan agraria sebagai retorika menuju kedaulatan agraria sebagai praktik yang konsisten, di mana norma, institusi, dan perilaku aktor hukum bergerak selaras untuk memastikan bahwa tanah di Indonesia, termasuk di Badung, sungguh-sungguh menjadi dasar kemakmuran rakyat Indonesia, bukan instrumen kolonialisme ekonomi yang lahir dari kombinasi modal asing, nama WNI, dan kelengahan negara.

²⁶ Azzahra, "Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian Nominee Bagi Warga Negara Asing Sebagai Dasar Peralihan Hak Atas Tanah."

5. Simpulan

Sistem hukum agraria Indonesia sejak awal dirancang untuk menempatkan tanah bukan sekadar sebagai objek transaksi privat, melainkan sebagai instrumen kedaulatan dan kemakmuran rakyat yang berakar pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan dikonkretkan melalui UUPA. Hak Milik secara tegas dikonstruksikan sebagai hak atas tanah yang paling kuat dan terpenuh yang hanya dapat dimiliki oleh WNI, sedangkan WNA secara sadar ditempatkan di luar lingkup subjek Hak Milik dan hanya diberi akses melalui hak yang lebih lemah seperti Hak Pakai dan Hak Sewa. Dalam kerangka ini, praktik perjanjian nominee yang berkembang di Kabupaten Badung, di mana WNA menggunakan WNI sebagai pemegang formal Sertifikat Hak Milik dan mengikatnya dengan rangkaian akta kuasa mutlak, sewa jangka panjang, dan pengakuan utang fiktif untuk memindahkan penguasaan substantif atas tanah, pada hakikatnya merupakan bentuk penyelundupan hukum terhadap pembatasan subjek Hak Milik dan larangan pengalihan Hak Milik kepada orang asing sebagaimana diatur Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA, sekaligus melahirkan causa perjanjian yang terlarang menurut KUHPerdara.

Pembahasan juga menunjukkan bahwa pengadilan, melalui putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 274/Pdt.G/2020/PN.Dps dan Mahkamah Agung Nomor 2959 K/Pdt/2022, secara konsisten menembus formalitas akta dan menilai skema nominee sebagai perbuatan hukum yang batal demi hukum karena bertentangan dengan asas nasionalitas dan kedaulatan agraria, sehingga seluruh perjanjian nominee dan akta pendukungnya tidak memperoleh perlindungan hukum, sementara Sertifikat Hak Milik tetap diakui sah atas nama WNI. Namun, pada saat yang sama, hasil kajian menggarisbawahi bahwa efektivitas perlindungan kedaulatan agraria masih lemah pada tahap pencegahan, karena praktik nominee dapat berlangsung lama dalam “zona senyap” selama tidak ada sengketa yang diajukan ke pengadilan, sementara pengawasan administratif pertanahan, pengaturan mengenai pemilik manfaat (beneficial owner), serta standar etik dan tanggung jawab notaris dan PPAT belum sepenuhnya mampu mencegah lahirnya skema demikian.

Praktik perjanjian nominee tidak hanya bertentangan dengan ketentuan eksplisit UUPA dan KUHPerdara, tetapi juga mengikis substansi teori kedaulatan agraria dan fungsi sosial hak atas tanah, karena memindahkan penguasaan dan manfaat tanah di kawasan strategis seperti Badung dari warga lokal kepada jaringan modal asing, yang pada gilirannya berkontribusi pada lonjakan harga tanah, peminggiran masyarakat lokal, serta berkurangnya kapasitas negara memanfaatkan tanah sebagai basis kemakmuran rakyat dan sumber penerimaan fiskal. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kerangka regulasi dan penegakan hukum yang lebih komprehensif, terutama terkait transparansi pemilik manfaat, pengawasan dan sanksi terhadap pejabat yang memfasilitasi causa terlarang, serta perbaikan desain instrumen hak bagi WNA, agar larangan normatif terhadap penguasaan Hak Milik oleh orang asing tidak berhenti sebagai teks, melainkan sungguh-sungguh terwujud dalam praktik penguasaan tanah yang selaras dengan cita-cita kedaulatan agraria dan keadilan sosial.

Referensi

- Azzahra, S. "Prinsip Kehati-Hatian Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian Nominee Bagi Warga Negara Asing Sebagai Dasar Peralihan Hak Atas Tanah." *Acten Journal Law Review*, 2025. <https://doi.org/10.71087/ajlr.v2i1.30>.
- Dharma, Kadek Ramdhana Wija, I Nyoman Putu Budiarta, and Ni Made Puspasutari Ujianti. "Larangan Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Nominee." *Jurnal Konstruksi Hukum* 3, no. 2 (2022): 246–51. <https://doi.org/10.55637/jkh.3.2.4806.246-251>.
- Gunawan. "Reformulation of Nominee Agreement Policy in Agrarian Law as an Effort to Harmonize Freedom of Contract with Restrictions on Foreign Land Ownership." *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum*, 2025. <https://doi.org/10.31941/pj.v24i2.6566>.
- Hetharie, Yosia. "Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Pinjam Nama Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Dalam Hukum Perdata Internasional." *Balobe Law Journal*, 2022. <https://doi.org/10.47268/balobe.v2i1.822>.
- Hikma, Hikma, Abdul Rahman Nur, and Haedar Djidar. "Analisis Politik Hukum Agraria Penerapan Perda Pengentasan Kemiskinan Melalui Pola Hak Milik Tanah Untuk Rakyat Di Kabupaten Buol Sulawesi Tengah." *Jurnal Ilmiah Ecosystem* 24, no. 2 (2024): 259–70. <https://doi.org/10.35965/eco.v24i2.4634>.
- Isra, M, and A Supriyo. "Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Berlandaskan Perjanjian Pinjam Nama." *Jurnal Sains Sosio Humaniora* 7, no. 1 (2023). <https://doi.org/10.22437/jssh.v7i1.25243>.
- Khairunnisa, K, and Mohamad Fajri Mekka Putra. "Akibat Hukum Perjanjian Nominee Hak Atas Tanah Berkaitan Dengan Kepemilikan Warga Negara Asing." *Al-Adalah: Jurnal Hukum Dan Politik Islam* 7, no. 2 (2022). <https://doi.org/10.35673/ajmpi.v7i2.2655>.
- Legawa, Made Angga I, and Anak Agung Istri Eka Krisna Yanti. "Kedudukan Hukum Perjanjian Nominee Dalam Sistem Hukum Perdata Indonesia." *Hukum Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum Sosial Dan Humaniora*, 2025. <https://doi.org/10.62383/humif.v2i2.1579>.
- Mahfi, Richi Al, and Teddy Anggoro. "Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing Dengan Warga Negara Indonesia Dalam Praktik Jual Beli Satuan Rumah Susun." *Wajah Hukum*, 2025. <https://doi.org/10.33087/wjh.v9i1.1773>.
- Nandita, Lufna, and Muhammad Helmi Fahrozi. "Land Ownership by Foreign Nationals Through Nominee Agreements: A Comparative Study of Thailand and the Philippines." *Jurnal Daulat Hukum*, 2025. <https://doi.org/10.30659/jdh.v8i4.48962>.
- Negara, Tunggul Anshari Setia. "Normative Legal Research in Indonesia: Its Originis and Approaches." *Audito Comparative Law Journal* 4, no. 1 (2023): 1–14. <https://doi.org/10.22219/aclj.v4i1.24855>.
- Putri, Oriza Imanda Pratama Ismi, and Fatma Ulfatun Najicha. "Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama Antara Warga Negara Asing Terhadap Warga Negara Indonesia." *UNES Law Review*, 2021. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v4i2.222>.

- Ridhogusti, Rinaldi, and Grasia Kurniati. "Implications of Nominee Agreements in Land Ownership by Foreign Nationals in Bali." *Reformasi Hukum* 28, no. 2 (2024): 153–67. <https://doi.org/10.46257/jrh.v28i2.1024>.
- Sagitaria, Aninta. "Pertanggungjawaban Hukum Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Di Perusahaan Indonesia." *Maleo Law Journal*, 2022. <https://doi.org/10.56338/mlj.v6i2.2421>.
- Sari, N. "Konsep Hak Menguasai Negara Terhadap Tanah Dalam Hukum Tanah (UUPA) Dan Konstitusi." *GANEC SWARA* 15, no. 1 (2021): 991–98. <https://doi.org/10.35327/gara.v15i1.202>.
- Silviana, Ana, Y Utama, and Dini Anggreini. "The Use of Nominee Arrangement by Foreigner in Land Procurement and Land Ownership Principle in Indonesia." *Proceedings of the First International Conference on Islamic Development Studies 2019 (ICIDS 2019)*, 10 September 2019, Bandar Lampung, Indonesia, 2019. <https://doi.org/10.4108/eai.10-9-2019.2289505>.
- Suartining, Ni Ketut, and Benny Djaja. "Land Rights in the Land Law System in Indonesia According to the Basic Agrarian Law Number 5 of 1960." *Journal of Social Research* 2, no. 6 (2023): 1775–85. <https://doi.org/10.55324/josr.v2i6.903>.
- Yudiantika, Kadek Agus, and Dewa Krisna Prasada. "The Evaluating Land Regulation Challenges in Mitigating Gentrification: Insights from Bali's Mass Tourism Impact." *JURNAL AKTA* 12, no. 1 (2025): 45–60. <https://doi.org/10.30659/akta.v12i1.43449>.
- Zahra, M, and E Priyono. "Kepastian Hukum Atas Status Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria." *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 1 (2025): 131–46. <https://doi.org/10.24269/lis.v9i1.10973>.