



Penerapan Asas Personality dalam Akta Jual Beli Berbasis Perjanjian Nominee: Studi Kasus Putusan 13/PDT/2022/PT DPS

Laurensius Edward Devani^{1*}, Fitra Deni²

^{1,2}Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Pancasila, Indonesia

*Korespondensi: laurensiusedward1@gmail.com

Info Artikel

Diterima 22
Oktober 2025

Disetujui 10
November 2025

Dipublikasikan 30
November 2025

Keywords:
Akta Jual Beli;
Nominee; Asas
Personality

©2025 The
Author(s): This is
an open-access
article distributed
under the terms of
the Creative
Commons
Attribution
ShareAlike (CC BY-
SA 4.0)



Abstrak

Praktik penggunaan perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah oleh warga negara asing di Indonesia masih menimbulkan problematika hukum karena bertentangan dengan rezim pengaturan Undang-Undang Pokok Agraria. Artikel ini bertolak dari Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 13/PDT/2022/PT DPS yang menguji keabsahan akta jual beli tanah yang didasarkan pada perjanjian nominee. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, yang bertumpu pada bahan hukum primer (UUPA, SEMA Nomor 10 Tahun 2020, dan Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar a quo) serta bahan hukum sekunder, yang dianalisis secara kualitatif-preskriptif melalui penafsiran sistematis dan komparatif. Temuan penelitian menunjukkan, pertama, penerapan asas personality dalam akta jual beli tersebut bersifat formalistik karena menjadikan pencantuman nama warga negara Indonesia dalam sertifikat sebagai dasar keabsahan, sambil mengabaikan realitas beneficial ownership oleh warga negara asing. Kedua, putusan menimbulkan kontradiksi normatif antara UUPA dan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 sehingga melahirkan kepastian hukum yang semu, di mana perjanjian nominee dinyatakan tidak sah tetapi akta jual beli tetap dipertahankan keabsahannya. Ketiga, konfigurasi tersebut menggeser kemanfaatan dan keadilan ke arah perlindungan pihak nominee sekaligus membuka potensi ketidakadilan substantif dan pelemahan tujuan perlindungan kepentingan agraria nasional. Oleh karena itu, diperlukan reconstruksi penerapan asas personality melalui harmonisasi UUPA dan SEMA serta penguatan peran notaris/PPAT dalam mencegah dan menolak pembuatan akta yang berlandaskan perjanjian nominee.

Abstract

The practice of using nominee agreements in land ownership by foreign nationals in Indonesia continues to generate legal problems because it is incompatible with the regulatory framework of the Basic Agrarian Law (Undang-Undang Pokok Agraria). This article departs from the Decision of the Denpasar High Court Number 13/PDT/2022/PT DPS, which examines the validity of a land sale and purchase deed based on a nominee agreement. This research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, relying on primary legal materials (the Basic Agrarian Law, Supreme Court Circular Letter Number 10 of 2020, and the Denpasar High Court Decision a quo) as well as secondary legal materials, all of which are analyzed qualitatively and prescriptively through systematic and comparative interpretation. The findings demonstrate, first, that the application of the personality principle in

the deed of sale and purchase is formalistic, as it treats the inclusion of the Indonesian citizen's name in the land certificate as the principal basis of validity while disregarding the actual beneficial ownership by the foreign national. Second, the decision gives rise to a normative contradiction between the Basic Agrarian Law and Supreme Court Circular Letter Number 10 of 2020, thereby producing a merely apparent legal certainty, in which the nominee agreement is declared invalid yet the sale and purchase deed is nonetheless upheld. Third, this configuration shifts utility and justice towards the protection of the nominee while simultaneously creating potential substantive injustice and weakening the overarching objective of safeguarding national agrarian interests. Accordingly, a reconstruction of the application of the personality principle is required through harmonization between the Basic Agrarian Law and the Circular Letter, accompanied by the strengthening of the role of notaries/land deed officials in preventing and refusing the execution of deeds based on nominee agreements.

1. Pendahuluan

Kepemilikan tanah di Indonesia memiliki kedudukan strategis karena berkaitan erat dengan kedaulatan negara, keadilan sosial, dan kepastian hukum bagi masyarakat. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 secara tegas menetapkan bahwa hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (1) serta Pasal 26 ayat (2). Ketentuan ini lahir dari asas nasionalitas yang bertujuan melindungi tanah sebagai sumber daya vital dari penguasaan asing. Namun, realitas menunjukkan adanya praktik penyelundupan hukum melalui skema perjanjian *nominee*, yaitu mekanisme di mana nama WNI dicantumkan dalam sertifikat tanah dan akta jual beli, sementara penguasaan substansial dan manfaat ekonomis tetap berada di tangan Warga Negara Asing (WNA).

Praktik penggunaan perjanjian *nominee* dalam kepemilikan tanah oleh warga negara asing di Indonesia telah berkembang menjadi fenomena yang cukup meluas, terutama di daerah dengan intensitas investasi asing yang tinggi seperti Bali, Lombok, dan destinasi wisata lainnya (Anggriani & Zandra, 2021). Dari perspektif hukum positif, perjanjian *nominee* memang tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA maupun Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Namun, dengan dianutnya prinsip *open system* dalam Buku III KUHPerdata, konstruksi perjanjian ini kerap ditempatkan sebagai perjanjian *innominat* yang lahir dari asas kebebasan berkontrak. Pada titik inilah polemik menguat: di satu sisi, perjanjian *nominee* tampak dapat dipertahankan sepanjang memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana Pasal 1320 KUHPerdata; di sisi lain, perjanjian tersebut berpotensi batal demi hukum karena bertentangan dengan syarat *causa* yang halal serta asas nasionalitas dan fungsi sosial tanah yang menjadi roh pengaturan dalam UUPA.

Lebih lanjut, kehadiran Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 10 Tahun 2020 justru menambah kompleksitas persoalan. Rumusan hukum dalam SEMA tersebut menegaskan bahwa dalam praktik *nominee*, pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat tetap diakui sebagai pemilik sah, terlepas dari kenyataan bahwa dana pembelian tanah dapat berasal dari pihak lain, termasuk warga negara asing. Konsekuensinya, muncul ambiguitas antara norma ideal UUPA yang secara tegas membatasi kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dengan realitas penegakan hukum di tingkat peradilan, sebagaimana tercermin dalam Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS yang tetap mempertahankan

keabsahan Akta Jual Beli (AJB) meskipun perjanjian *nominee* yang melandasinya dinyatakan tidak sah.

Bertolak dari konfigurasi problematik tersebut, penelitian ini secara spesifik diarahkan untuk menganalisis bagaimana penerapan asas *personality* dalam akta jual beli tanah berbasis perjanjian *nominee* berkonflik dengan ketentuan UUPA, serta menguraikan implikasinya terhadap kepastian hukum, keadilan substantif, dan perlindungan hak atas tanah dalam praktik pertanahan nasional.

Secara ideal, asas nasionalitas dalam UUPA dimaksudkan untuk memastikan bahwa hak milik atas tanah hanya berada dalam penguasaan warga negara Indonesia dan tidak dialihkan, baik secara langsung maupun tidak langsung, kepada pihak asing. Namun, dalam praktik, warga negara asing dapat tetap menguasai tanah melalui konstruksi perjanjian *nominee*. Dalam skema ini, warga negara Indonesia hanya ditempatkan sebagai pemilik formal yang namanya tercantum dalam sertifikat dan akta jual beli, sementara secara substansial ia hanya berperan sebagai *nominee* yang tidak menikmati manfaat hukum maupun ekonomi dari tanah tersebut (Kirani, Lanontji, & Umar, 2025). Sebaliknya, warga negara asing bertindak sebagai *beneficial owner* yang mengendalikan pendanaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah, meskipun tidak memiliki kedudukan hukum langsung (*legal standing*) dalam akta maupun sertifikat. Dengan demikian, terjadi pemisahan yang tajam antara kepemilikan formal yang diakui oleh sistem administrasi pertanahan dan penguasaan substantif yang berlangsung di luar kerangka normatif UUPA.

Kesenjangan tersebut menimbulkan problem serius dalam aspek kepastian hukum. Secara normatif, sertifikat atas nama WNI diperlakukan oleh negara sebagai bukti otentik kepemilikan hak milik yang memberikan kepastian bagi pemegangnya. Namun secara faktual, substansi hubungan hukum antara para pihak memperlihatkan bahwa WNI tidak memiliki kehendak dan kepentingan nyata atas tanah, melainkan sekadar meminjamkan namanya kepada WNA. Kontradiksi antara kedudukan formal WNI sebagai pemegang hak dan dominasi substantif WNA sebagai penguasa sesungguhnya atas tanah menimbulkan ketidakpastian mengenai siapa yang secara yuridis berhak mempertahankan hak, menuntut perlindungan, atau memikul tanggung jawab atas objek tanah. Dalam situasi konflik, WNA tidak dapat menuntut berdasarkan sertifikat karena tidak tercantum sebagai subjek hukum, sedangkan WNI dapat sewaktu-waktu menarik diri atau mengklaim tanah sepenuhnya, sehingga membuka potensi sengketa perdata yang kompleks antara para pihak dan menyuburkan praktik penyalahgunaan hukum dalam peralihan tanah.

Praktik *nominee* secara prinsipil bertentangan dengan asas *personality* (asas kepribadian) yang menegaskan bahwa seseorang hanya dapat mengikatkan diri dalam perjanjian untuk kepentingan dirinya sendiri dan bahwa perjanjian hanya menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang membuatnya (Pasal 1315 dan 1340 KUHPperdata). Dalam konfigurasi *nominee*, WNI yang namanya dipinjam tidak memperoleh kepentingan langsung maupun manfaat riil dari perjanjian, melainkan bertindak untuk kepentingan pihak lain yang secara hukum tidak boleh menjadi pemegang hak milik atas tanah. Dengan kata lain, subjek yang tercantum sebagai pihak dalam perjanjian tidak identik dengan subjek yang sesungguhnya menikmati hak dan manfaat perjanjian. Kondisi ini menunjukkan bahwa asas *personality* tidak dijalankan secara utuh, karena struktur perjanjian justru dirancang untuk menyamarkan identitas pemegang kepentingan yang sebenarnya

(Kresnadjaja & Dharsana, 2024). Kesenjangan normatif dan praktis tersebut menegaskan adanya kontradiksi antara norma formal yang tertuang dalam akta dan sertifikat, dengan ketentuan substantif yang melarang WNA menguasai hak milik melalui mekanisme *nominee*, sekaligus menunjukkan urgensi pengkajian kembali efektivitas konfigurasi norma dalam menghadapi praktik penyelundupan hukum di bidang pertanahan.

Penelitian akademik nasional secara substansial telah mengkaji praktik perjanjian *nominee* sebagai bentuk penyelundupan hukum (*legal smuggling*) dalam konteks hukum pertanahan Indonesia. Fitria (2018) menunjukkan bahwa perjanjian *nominee* yang dikonstruksikan untuk memungkinkan WNA menguasai hak milik atas tanah melalui perantara WNI pada hakikatnya menciptakan pemisahan antara subjek yang tercantum secara formal dalam akta dan sertifikat dengan subjek yang secara substantif menikmati hak dan manfaat atas tanah. Secara formil, akta dan sertifikat menempatkan WNI sebagai pemilik yang sah, tetapi secara faktual seluruh risiko ekonomi, pengendalian, dan penguasaan manfaat berada pada WNA. Konfigurasi ini bukan saja bertentangan dengan ketentuan UUPA yang melarang hak milik jatuh ke tangan asing, tetapi juga menabrak syarat *causa* yang halal dalam Pasal 1320 KUHPerdara karena tujuan perjanjiannya secara langsung maupun tidak langsung dimaksudkan untuk mengelabui norma larangan (Annisa Fitria, 2018).

Temuan tersebut diperkuat oleh Pebriyana, Budiarta, dan Seputra (2020) yang menegaskan bahwa mekanisme pengalihan hak melalui skema *nominee* secara nyata mengabaikan asas kepribadian dan asas nasionalitas dalam hukum agraria. Dalam praktik transaksi, WNI diperlakukan sebatas “pemilik nama” yang menandatangani akta dan tercatat pada sertifikat, tetapi tidak memiliki kebebasan penuh untuk menguasai atau memanfaatkan tanah tanpa persetujuan WNA. Sebaliknya, WNA yang secara hukum tidak diakui sebagai pemegang hak milik justru memegang kendali efektif atas objek tanah melalui rangkaian perjanjian pendukung (misalnya kuasa penuh, pernyataan pengakuan utang, atau perjanjian pengelolaan). Pola perlakuan yang asimetris ini menimbulkan problem konkret di lapangan: WNA tidak dapat secara langsung menuntut perlindungan hak karena tidak tercatat sebagai pemilik, sementara WNI dapat sewaktu-waktu menggunakan kedudukan formalnya untuk menarik kembali tanah atau melakukan tindakan hukum lain yang bertentangan dengan perjanjian, sehingga memperbesar potensi sengketa dan ketidakpastian hukum.

Inovasi dalam penelitian yang lebih mutakhir juga menyoroti secara tegas ketidaksesuaian antara asas kepribadian dan asas nasionalitas dengan praktik *nominee* di tingkat empiris. Nugroho (2025) menegaskan bahwa asas nasionalitas dalam hukum pertanahan bersifat imperatif, sehingga setiap konstruksi perjanjian yang pada akhirnya memberikan penguasaan hak milik kepada WNA meskipun melalui perantara WNI harus dipandang sebagai penyimpangan serius terhadap sistem hukum agrarian. Dalam konteks serupa, studi tentang konsekuensi hukum perjanjian *nominee* oleh jurnal Reformasi Hukum (Ridhogusti & Kurniati, 2024) menggunakan pendekatan yuridis-normatif pada perkara di Bali dan menemukan bahwa struktur formal akta jual beli dan sertifikat yang menempatkan WNI sebagai pemegang hak tidak dapat menutupi fakta substansial bahwa penguasaan riil berada di tangan WNA. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa praktik demikian secara langsung bertentangan dengan UUPA dan Pasal 1320 KUHPerdara, serta menghasilkan implikasi praktis berupa ketidakpastian dalam perlindungan hak atas

tanah, lemahnya posisi negara dalam mengendalikan penguasaan tanah oleh asing, dan meningkatnya risiko sengketa antara WNI sebagai *nominee* dengan WNA sebagai *beneficial owner*, yang pada akhirnya menggerus wibawa dan efektivitas penegakan hukum agraria nasional.

Penelitian ini memberikan kontribusi signifikan lewat analisis kritis terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS. Meskipun sejumlah penelitian terdahulu telah mendalami keabsahan perjanjian *nominee* (Fitria, 2018; Pebriyana et al., 2020), sangat sedikit yang mengeksplorasi bagaimana hakim menerapkan asas *personality* secara parsial membatalkan perjanjian *nominee* tetapi tetap membenarkan akta jual beli berdasarkan SEMA No. 10 Tahun 2020 sehingga menimbulkan kontradiksi antara kepastian hukum dan ketimpangan substansial.

Inovasi utama penelitian ini adalah rekomendasi evaluasi yuridis yang lebih sistematis terhadap penerapan asas *personality*, agar keadilan substantif juga terjamin, tidak hanya formal. Ini penting dalam memastikan bahwa perlindungan hukum tidak hanya berpihak pada subjek hukum formal (WNI), tetapi juga memastikan sistem hukum pertanahan tidak dikompromikan oleh fenomena pelanggaran norma agraria. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan analisis tematik baru dalam diskursus hukum agraria Indonesia, sekaligus menjadi dasar untuk pembaruan kebijakan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini secara tegas menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Metode yuridis normatif dipilih karena objek kajian utama penelitian ini adalah norma hukum tertulis, asas-asas hukum, serta konstruksi putusan pengadilan yang berkaitan dengan perjanjian *nominee* dalam kepemilikan tanah, bukan perilaku empiris para pelaku di lapangan. Melalui pendekatan ini, analisis difokuskan pada penelusuran dan penafsiran terhadap kerangka hukum positif yang meliputi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Surat Edaran Mahkamah Agung No. 10 Tahun 2020 sebagai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri atas literatur, artikel jurnal, dan hasil penelitian terdahulu yang mengulas praktik *nominee* dan penerapan asas *personality* dalam hukum pertanahan, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia digunakan untuk memperjelas istilah dan konsep. Dalam kerangka ini, metode yuridis normatif diposisikan sebagai instrumen utama untuk menelusuri koherensi antara norma tertulis, asas hukum yang melandasinya, dan praktik peradilan, sekaligus untuk mengkaji kesesuaian (atau ketidaksesuaian) antara hukum positif dengan realitas praktik perjanjian *nominee* melalui penafsiran sistematis, konseptual, dan kasus (Benuf, Mahmudah, & Priyono, 2019).

Prosedur penelitian dilakukan melalui inventarisasi dan klasifikasi bahan hukum, yang kemudian disusun secara sistematis untuk memungkinkan analisis yang komprehensif. Metode yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif dipilih karena fokus utama penelitian ini terletak pada analisis norma dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kepemilikan tanah serta perjanjian *nominee*, berikut putusan pengadilan yang relevan, bukan pada pengukuran data empiris di lapangan. Analisis data dilakukan secara deskriptif untuk memetakan dan menggambarkan konfigurasi hukum positif yang berlaku, serta secara argumentatif

dan evaluatif untuk menguji konsistensi penerapan norma tersebut dalam praktik, khususnya dalam penilaian keabsahan akta jual beli tanah yang mengandung perjanjian *nominee*. Melalui pendekatan ini, penelitian diarahkan untuk menemukan titik temu antara *das sollen* (hukum ideal) dan *das sein* (realitas praktik), sekaligus mengurai dinamika penyimpangan asas kepribadian dalam konstruksi perjanjian dan menilai sejauh mana pertimbangan serta putusan pengadilan sejalan dengan prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan (Wiraguna, 2024).

Fokus penelitian diarahkan pada tiga hal pokok: pertama, menganalisis keabsahan perjanjian *nominee* ditinjau dari syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdota serta ketentuan dalam UUPA; kedua, menilai konsistensi pertimbangan hakim dalam Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS dengan asas kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan; ketiga, mengidentifikasi implikasi keberlakuan SEMA No. 10 Tahun 2020 terhadap sah atau tidaknya akta jual beli yang melibatkan pihak asing melalui mekanisme *nominee*. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian memanfaatkan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan (UUD NRI 1945, UUPA, KUHPerdota, SEMA No. 10 Tahun 2020), putusan pengadilan yang relevan (khususnya Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS dan putusan lain terkait praktik *nominee*), serta bahan hukum sekunder berupa buku ajar, monograf, artikel jurnal nasional terakreditasi, dan karya ilmiah (tesis/disertasi) yang diperoleh melalui basis data daring seperti SINTA, Garuda, Google Scholar, dan repositori perguruan tinggi. Selain itu, digunakan pula bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan sumber penunjang lain untuk memperjelas konsep dan istilah teknis yang digunakan dalam analisis.

Proses analisis dilakukan melalui beberapa tahapan sistematis. Pertama, seluruh bahan hukum yang terkumpul diinventarisasi dan diseleksi berdasarkan relevansinya dengan isu sentral penelitian, yaitu perjanjian *nominee*, asas *personality*, asas nasionalitas, serta kepastian hukum dalam hukum pertanahan. Kedua, bahan-bahan tersebut dikodekan dan diklasifikasikan ke dalam kategori tematik, seperti: (i) pengaturan normatif perjanjian dan kepemilikan tanah; (ii) doktrin dan pandangan akademik mengenai *nominee* dan asas kepribadian; (iii) pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan terkait *nominee*; dan (iv) kebijakan yudisial terkait SEMA No. 10 Tahun 2020. Ketiga, masing-masing kategori dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran sistematis, historis, dan teleologis terhadap norma, pembacaan kritis terhadap doktrin, serta komparasi argumentasi dalam putusan pengadilan. Melalui tahapan tersebut, penelitian tidak hanya memetakan konfigurasi norma dan asas hukum yang berlaku, tetapi juga mengevaluasi konsistensi penerapannya dalam praktik, sehingga diharapkan mampu menghasilkan analisis yang komprehensif dan relevan terhadap dinamika hukum pertanahan kontemporer di Indonesia.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Hasil

Hasil penelitian ini menelaah secara mendalam penerapan asas *personality* dalam Akta Jual Beli (AJB) yang didasari perjanjian *nominee* pada Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS, serta implikasinya terhadap asas kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Analisis atas berkas perkara dan konstruksi argumentasi majelis menunjukkan adanya pergeseran penekanan

dari norma substantif yang bersumber pada UUPA terutama asas nasionalitas menuju perlindungan formal atas nama yang tercantum dalam sertifikat, dengan rujukan pada SEMA No. 10 Tahun 2020. Pergeseran ini menimbulkan disharmoni antara norma peraturan perundang-undangan dan kebijakan yudisial, menghadirkan konsekuensi pada prediktabilitas putusan, peran PPAT, serta desain reformasi hukum pertanahan ke depan. Temuan-temuan tersebut diuraikan dalam sub-bab berikut, dengan basis data tesis yang menyatakan fokus riset pada penerapan asas *personality* dan penilaian kesesuaian pertimbangan hakim dalam perkara *a quo*.

Penerapan Asas Personality dalam Akta Jual Beli

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa penerapan asas *personality* dalam akta jual beli tanah yang dilandasi perjanjian *nominee* di Indonesia, khususnya sebagaimana tercermin dalam Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS, menunjukkan kecenderungan yang reduksionis. Secara doktrinal, asas *personality* dipahami sebagai prinsip bahwa perjanjian hanya menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang secara nyata mengikatkan diri dalam perjanjian, serta dimaksudkan untuk melindungi kehendak dan kepentingan subjek hukum yang sesungguhnya terlibat dalam hubungan perikatan. Namun, dalam perkara *a quo*, majelis hakim menegaskan bahwa pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat hak milik tetap diakui sebagai pemilik sah meskipun dana pembelian tanah berasal dari warga negara asing. Penerapan seperti ini menjadikan asas *personality* sekadar alat legitimasi formal, karena hanya memusatkan perhatian pada pencantuman nama dalam sertifikat dan akta, tanpa memperhitungkan fakta bahwa penguasaan ekonomi dan manfaat atas tanah berada di tangan pihak asing. Dalam perspektif doktrin, hal tersebut merupakan penyimpangan (*doctrinal deviation*), sebab asas *personality* tidak lagi berfungsi untuk memastikan bahwa pihak yang dilindungi adalah pihak yang benar-benar berkepentingan, tetapi justru menutupi keberadaan subjek substantif yang dilarang oleh rezim hukum agrarian (Annisa Fitria, 2018).

Kelemahan penerapan parsial ini menjadi sangat problematis dalam konteks hukum agraria Indonesia yang berlandaskan asas nasionalitas dan keadilan substantif. UUPA secara tegas menempatkan tanah sebagai sumber daya strategis yang pemanfaatannya harus diprioritaskan bagi warga negara Indonesia, sehingga kepemilikan hak milik oleh WNA, baik langsung maupun tidak langsung, dilarang. Ketika asas *personality* diaplikasikan secara formalistik, WNI yang namanya dicantumkan dalam sertifikat hanya berfungsi sebagai *title holder* tanpa menikmati manfaat hukum maupun ekonomi secara proporsional, sedangkan WNA yang secara hukum tidak dapat menjadi subjek hak milik justru memperoleh posisi sebagai *beneficial owner* atas tanah. Konfigurasi ini tidak hanya mengaburkan subjek yang sesungguhnya menguasai tanah, tetapi juga berakibat pada tergesernya keadilan substantif: WNI tidak dilindungi sebagai pemilik riil, WNA memperoleh keuntungan yang tidak layak menurut UUPA, dan negara kehilangan kendali efektif atas penguasaan tanah oleh asing. Literatur hukum agraria kontemporer secara konsisten menilai praktik *nominee* sebagai bentuk penyelundupan hukum (*legal smuggling*) yang melemahkan efektivitas UUPA dan menggerus tujuan nasionalitas serta fungsi sosial tanah, karena struktur formal akta dan sertifikat dibiarkan mengakomodasi penguasaan asing melalui perantara pihak *nominee* (Pebriyana, Budiarta, & Seputra, 2020). Dengan demikian, penyimpangan doktrinal dalam penerapan asas *personality* ini bukan sekadar

persoalan teknis perjanjian, melainkan menyentuh inti dari desain hukum agraria yang bertujuan menjaga kedaulatan penguasaan tanah dan keadilan substantif bagi warga negara Indonesia.

Analisis hasil penelitian juga menunjukkan bahwa majelis hakim dalam putusan *a quo* mendasarkan pertimbangannya pada SEMA No. 10 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa pemilik sah atas tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Dengan berpegang pada prinsip ini, hakim mengabaikan fakta bahwa kepemilikan substantif berada di tangan pihak asing. Hal ini menimbulkan kontradiksi normatif antara UUPA dan SEMA, karena UUPA menegaskan larangan kepemilikan hak milik oleh WNA, sementara SEMA menekankan aspek formalitas sertifikat. Kondisi ini menunjukkan bahwa penerapan asas *personality* tidak hanya mengalami reduksi, tetapi juga digunakan secara strategis untuk menjustifikasi keabsahan formal AJB meskipun bertentangan dengan substansi hukum (Ridhogusti & Kurniati, 2024). Selain itu, penerapan asas *personality* dalam perkara ini menimbulkan implikasi sistemik bagi praktik hukum pertanahan. Apabila asas *personality* ditafsirkan hanya pada level formalitas perjanjian, maka praktik *nominee* dapat terus berlangsung tanpa hambatan signifikan. Hal ini akan membuka peluang bagi WNA untuk tetap menguasai tanah melalui perantara WNI. Dampaknya, asas nasionalitas yang menjadi dasar filosofi UUPA melemah secara substansial, meskipun secara normatif masih eksis dalam teks undang-undang. Fenomena ini menunjukkan adanya jurang yang lebar antara *das sollen* (hukum ideal) dan *das sein* (praktik faktual).

Temuan ini sejalan dengan berbagai kajian akademik yang menegaskan bahwa praktik *nominee* berpotensi merusak sistem hukum pertanahan Indonesia karena menciptakan dualisme kepemilikan: kepemilikan formal berada di tangan WNI, sementara kepemilikan substantif berada di tangan WNA. Dalam perkara yang menjadi objek penelitian, misalnya, akta jual beli dan sertifikat hak milik seluruhnya mencantumkan nama WNI sebagai pemegang hak, namun fakta persidangan menunjukkan bahwa seluruh dana pembelian tanah berasal dari WNA, pengelolaan objek tanah (misalnya pembangunan vila dan pengoperasiannya) dikendalikan oleh WNA, dan keuntungan ekonomi hasil pemanfaatan tanah juga dinikmati oleh WNA. Meskipun demikian, putusan pengadilan tetap menegaskan bahwa WNI yang namanya tercantum dalam sertifikat adalah pemilik sah, sedangkan keterlibatan WNA hanya ditempatkan sebagai hubungan keperdataan di luar rezim hak atas tanah. Konfigurasi ini menampilkan secara nyata bagaimana struktur hukum formal digunakan untuk melapisi penguasaan asing yang secara substantif bertentangan dengan UUPA.

Dampak dari konstruksi semacam ini tidak hanya berhenti pada hubungan privat antara WNI dan WNA, tetapi juga berimplikasi lebih luas terhadap hak rakyat Indonesia dan pengelolaan tanah nasional. Pertama, dari sisi keadilan sosial, praktik *nominee* mendorong terjadinya penguasaan tanah oleh modal asing di daerah strategis dan destinasi wisata, yang pada akhirnya berkontribusi pada peningkatan harga tanah dan menyulitkan masyarakat lokal untuk mengakses lahan untuk hunian maupun usaha. Kedua, dari perspektif kedaulatan agraria, dualisme kepemilikan tersebut melemahkan kemampuan negara untuk mengawasi dan mengendalikan penguasaan tanah, karena subjek yang dicatat dalam administrasi pertanahan bukan pihak yang sesungguhnya mengendalikan tanah. Ketiga, dalam kerangka asas kepribadian hukum perjanjian, keadaan ini menunjukkan adanya distorsi

mendasar: secara doktrinal, kehendak para pihak yang nyata dan kepentingan riil merekalah yang seharusnya menjadi dasar sahnya perjanjian, tetapi dalam praktik *nominee*, kehendak WNA justru disamarkan di balik nama WNI. Oleh karena itu, penelitian ini menegaskan perlunya penafsiran ulang dan penguatan penerapan asas *personality* dalam konteks hukum pertanahan, agar tidak tereduksi menjadi formalitas administratif semata, melainkan berfungsi untuk mengungkap dan mengoreksi konstruksi perikatan yang menyembunyikan penguasaan asing atas tanah yang semestinya diprioritaskan bagi warga negara Indonesia.

Pertimbangan Hakim dan Yurisprudensi

Analisis hasil penelitian memperlihatkan bahwa pertimbangan hakim dalam perkara *a quo* menyimpang secara signifikan dari pola yurisprudensi sebelumnya. Dalam sejumlah putusan Mahkamah Agung, pengadilan pada tingkat kasasi cenderung konsisten membatalkan Akta Jual Beli (AJB) yang diketahui mengandung perjanjian *nominee* karena dinilai melanggar Pasal 26 ayat (2) UUPA dan bertentangan dengan larangan kepemilikan hak milik oleh warga negara asing. Dalam putusan-putusan tersebut, Mahkamah Agung menempatkan substansi hubungan hukum dan penguasaan riil atas tanah sebagai dasar utama penilaian, sehingga ketika terbukti bahwa WNA secara substantif menguasai hak milik melalui perantara WNI, AJB dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum. Sebaliknya, dalam Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS, majelis hakim justru menekankan keabsahan formal AJB dengan berlandaskan pada SEMA No. 10 Tahun 2020, dengan asumsi bahwa pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat tetap harus diakui sebagai pemilik sah tanpa menguji lebih jauh struktur *beneficial ownership* di balik perjanjian *nominee*.

Perbedaan mendasar ini tidak hanya menunjukkan variasi penalaran yuridis, tetapi mencerminkan terjadinya fragmentasi yurisprudensi dalam memandang praktik *nominee*. Di satu sisi, terdapat garis yurisprudensi yang menegaskan pentingnya perlindungan asas nasionalitas melalui pembatalan konstruksi hukum yang memungkinkan penguasaan hak milik oleh WNA; di sisi lain, muncul putusan yang mengedepankan formalitas sertifikat dan SEMA sebagai landasan untuk mempertahankan keabsahan AJB, meskipun terdapat indikasi kuat penyelundupan hukum. Fragmentasi tersebut berimplikasi langsung terhadap kepastian hukum, karena para pihak dan pelaku usaha tidak lagi memiliki pegangan yang jelas mengenai standar penilaian pengadilan dalam perkara *nominee*. Lebih jauh, ketidakkonsistenan ini berpotensi mengurangi kredibilitas lembaga peradilan dalam melindungi asas nasionalitas dan tujuan UUPA, sebab pengadilan terkesan memberikan ruang bagi penguasaan tanah oleh asing melalui jalur kontraktual yang dibungkus secara formal, sementara norma substantif yang melarang penguasaan tersebut tidak ditegakkan secara seragam (IGN. Supartha Djelantik, I Nyoman Putu Budiarta, & Hartini Saripan, 2022). Selain itu, fragmentasi ini juga berdampak pada *predictability* hukum. Bagi masyarakat maupun investor, inkonsistensi putusan akan menimbulkan ketidakpastian mengenai bagaimana hukum akan ditegakkan. Ketidakpastian ini pada akhirnya dapat mengurangi legitimasi sistem hukum nasional dan membuka ruang bagi praktik-praktik penyelundupan hukum yang lebih luas.

Hasil penelitian juga menemukan bahwa dalam putusan ini hakim berupaya menyesuaikan diri dengan kondisi sosial-ekonomi di Bali, di mana keterlibatan modal asing dalam kepemilikan tanah sudah menjadi fenomena umum. Pendekatan

pragmatis tersebut mungkin dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap status kepemilikan formal, namun hal ini justru berpotensi melemahkan asas nasionalitas yang menjadi roh UUPA (Ridhogusti & Kurniati, 2024).

Implikasi terhadap Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan fundamental dari sistem hukum, karena menjadi dasar bagi masyarakat dan pelaku usaha untuk memprediksi akibat hukum dari setiap tindakan dan perbuatan mereka. Dalam perkara *a quo*, kepastian hukum justru menjadi problematis akibat disharmoni antara UUPA dan SEMA No. 10 Tahun 2020. UUPA secara tegas melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA, baik secara langsung maupun melalui mekanisme tidak langsung, sementara SEMA No. 10 Tahun 2020 memberikan legitimasi formal kepada WNI yang namanya tercantum dalam sertifikat, meskipun secara faktual dana pembelian dan penguasaan manfaat berasal dari WNA. Kontradiksi antara norma substantif yang membatasi penguasaan asing dan pedoman teknis yang menegaskan keabsahan formal sertifikat ini menempatkan sistem hukum dalam posisi ambigu dan sulit diprediksi (Safirah et al., 2024). Dalam kerangka demikian, *rule of law* tidak lagi memberikan rujukan yang jelas, karena pelaku transaksi tidak dapat memastikan apakah pengadilan akan mengedepankan norma UUPA atau justru membaca perkara semata-mata melalui kaca mata SEMA.

Ambiguitas tersebut berimplikasi langsung pada legitimasi sistem hukum dan membuka ruang yang lebih luas bagi praktik penyelundupan hukum. Ketika putusan pengadilan dalam perkara-perkara *nominee* dapat berbeda-beda meskipun pola faktualnya serupa, daya prediktif hukum menurun secara signifikan. Situasi ini memunculkan insentif bagi pihak asing dan pihak yang berkepentingan untuk memanfaatkan celah interpretasi, misalnya dengan terus menggunakan WNI sebagai *nominal holder* sambil berharap mendapatkan perlindungan melalui pembacaan formal atas sertifikat. Dengan kata lain, ketidakpastian ini tidak hanya mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap kesungguhan negara dalam menegakkan asas nasionalitas, tetapi juga mengokohkan praktik penyelundupan hukum yang memungkinkan kepentingan asing menguasai tanah secara *de facto*. Dalam jangka panjang, pola demikian secara langsung mengancam kedaulatan negara atas tanah sebagai sumber daya strategis dan mereduksi keadilan sosial bagi warga negara Indonesia, terutama di wilayah yang mengalami tekanan tinggi investasi asing.

Perspektif ekonomi dan iklim investasi, ketidakjelasan standar putusan juga menimbulkan risiko ganda. Di satu sisi, pelaku usaha yang bermaksud patuh terhadap hukum menjadi ragu karena tidak memperoleh standar yang konsisten mengenai keabsahan konstruksi perjanjian dan akta jual beli yang melibatkan pihak asing. Di sisi lain, ketidakpastian ini justru dapat dimanfaatkan oleh pelaku yang beritikad tidak baik untuk merancang skema *nominee* dengan memanfaatkan kelemahan penegakan hukum. Hasil penelitian ini menegaskan bahwa kepastian hukum hanya dapat dicapai apabila terdapat konsistensi antara norma, putusan, dan doktrin hukum. Dalam kasus ini, konsistensi tersebut tidak tercapai karena hakim memilih mengutamakan SEMA di atas UUPA, sehingga SEMA yang secara hierarkis hanya merupakan pedoman teknis justru diposisikan seolah-olah menafsirkan ulang dan menundukkan norma substantif UUPA (Benuf et al., 2019). Konfigurasi demikian bukan saja melemahkan struktur hierarki peraturan perundang-undangan, tetapi juga menurunkan kredibilitas sistem peradilan dalam menjamin kepastian hukum,

keadilan substantif, dan perlindungan kepentingan agraria nasional di tengah arus investasi global. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa disharmoni antara UUPA dan SEMA No. 10 Tahun 2020 menimbulkan ketidakpastian hukum yang serius. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi hukum agar prinsip kepastian hukum tetap dapat ditegakkan tanpa mengorbankan asas nasionalitas yang menjadi dasar hukum agraria di Indonesia.

Dimensi Kemanfaatan

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa dari perspektif asas kemanfaatan, Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS memang memberikan manfaat jangka pendek bagi para pihak yang terlibat dalam perjanjian *nominee*. WNI yang namanya tercantum dalam sertifikat memperoleh perlindungan formal sebagai pemilik sah, sementara WNA yang membiayai transaksi tetap dapat menguasai manfaat ekonomis tanah. Akan tetapi, manfaat semacam ini tidak dapat dikategorikan sebagai kemanfaatan hukum dalam arti substantif, melainkan hanya sebagai kemanfaatan pragmatis yang bersifat sesaat (Wiraguna, 2024).

Asas kemanfaatan dalam hukum seharusnya diukur dari sejauh mana suatu norma atau putusan mampu menciptakan keteraturan sosial, melindungi kepentingan publik, dan mendukung tujuan nasional. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa putusan *a quo* justru berpotensi melemahkan asas nasionalitas dan membuka ruang bagi penyelundupan hukum. Oleh karena itu, meskipun para pihak dalam transaksi memperoleh manfaat langsung, masyarakat secara keseluruhan justru menghadapi kerugian dalam bentuk hilangnya kontrol negara atas tanah sebagai sumber daya strategis (Aydakarina, Khotimah, Hukum, & Airlangga, 2022).

Kemanfaatan hukum juga berkaitan dengan *deterrent effect* atau daya cegah terhadap pelanggaran hukum. Dalam perkara *a quo*, daya cegah UUPA menjadi lemah karena hakim tetap mempertahankan keabsahan AJB meskipun mengandung unsur *nominee*. Akibatnya, perjanjian *nominee* tidak lagi dianggap berisiko batal demi hukum, melainkan dapat bertahan dengan perlindungan formal. Literatur menegaskan bahwa kondisi ini akan menimbulkan efek domino, di mana praktik serupa akan semakin marak dan sulit untuk dicegah (Ridhogusti & Kurniati, 2024). Selain itu, penelitian ini menemukan bahwa dari sisi ekonomi, praktik *nominee* yang dilegitimasi secara formal dapat mengakibatkan distorsi pasar tanah. WNA yang memiliki daya beli lebih tinggi dapat menguasai tanah melalui mekanisme *nominee*, sehingga harga tanah meningkat secara tidak wajar. Kenaikan harga ini tidak hanya merugikan masyarakat lokal, tetapi juga mengganggu fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA. Dengan demikian, putusan *a quo* justru menimbulkan dampak negatif terhadap keadilan sosial dan akses masyarakat terhadap tanah (Annisa Fitria, 2018). Dalam kerangka teori utilitarianisme hukum, kemanfaatan harus dinilai dari manfaat terbesar bagi masyarakat luas, bukan hanya pihak yang terlibat dalam sengketa. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kemanfaatan yang dihasilkan putusan *a quo* sangat terbatas, bahkan menimbulkan kerugian jangka panjang yang jauh lebih besar daripada manfaat sesaat yang diperoleh para pihak. Oleh karena itu, kemanfaatan dalam kasus ini seharusnya ditinjau ulang dengan menekankan kepentingan nasional dan kesejahteraan rakyat.

Dimensi Keadilan

Penelitian ini juga mengungkap bahwa asas keadilan menjadi salah satu aspek yang paling diperdebatkan dalam putusan *a quo*. Hakim memberikan keadilan formal dengan mengakui WNI sebagai pemilik sah tanah berdasarkan sertifikat, namun keadilan substantif justru diabaikan. WNA yang sebenarnya mengeluarkan dana pembelian tanah tidak mendapat pengakuan hukum atas kepemilikan, sehingga terdapat ketimpangan antara keadilan formal dan keadilan substantif (Pulungan, Vesna Madjid, & Arliman S, 2024). Dalam teori keadilan yang dikembangkan oleh John Rawls, keadilan harus mencerminkan prinsip *fairness* dan *distributive justice*. Putusan *a quo* gagal memenuhi prinsip ini, karena manfaat dan perlindungan hukum hanya diberikan kepada salah satu pihak, sementara pihak lain tidak memperoleh perlindungan meskipun memiliki kontribusi substansial dalam transaksi. Hal ini menimbulkan ketidakadilan struktural yang berimplikasi pada legitimasi hukum perdata di Indonesia (IGN. Supartha Djelantik et al., 2022).

Literatur hukum agraria di Indonesia juga menunjukkan bahwa praktik *nominee* berpotensi menimbulkan sengketa lanjutan, karena WNI yang namanya dipinjam dapat sewaktu-waktu mengklaim tanah sebagai miliknya tanpa mengakui perjanjian dengan WNA. Hal ini menciptakan ketidakadilan substantif bagi WNA yang telah berinvestasi, sekaligus membuka peluang bagi penyalahgunaan hak oleh WNI (Mahayuni, Budiarta, & ..., 2024). Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa asas keadilan dalam perkara *a quo* hanya ditegakkan secara formal, sementara keadilan substantif dan keadilan sosial tidak mendapat perhatian yang memadai. Temuan ini memperlihatkan adanya bias dalam penegakan hukum, di mana perlindungan lebih ditujukan kepada aspek administratif daripada aspek substantif keadilan.

Peran Notaris dan PPAT

Penelitian ini juga menyoroti peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pembuatan AJB yang mengandung unsur *nominee*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PPAT sering kali tetap membuat AJB meskipun mengetahui bahwa perjanjian dasar antara para pihak mengandung indikasi penyelundupan hukum. Hal ini menimbulkan dilema etis: apakah PPAT hanya berfungsi sebagai pencatat administratif ataukah memiliki tanggung jawab substantif untuk menolak pembuatan akta yang bertentangan dengan hukum (Annisa Fitria, 2018).

PPAT pada dasarnya berkewajiban untuk memastikan bahwa setiap akta yang dibuat sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, PPAT sering terjebak dalam posisi sulit karena adanya tekanan ekonomi dari para pihak dan lemahnya mekanisme pengawasan. Literatur menegaskan perlunya penguatan pengawasan terhadap PPAT oleh Majelis Pengawas agar integritas profesi tetap terjaga (Pebriyana et al., 2020).

Penelitian juga menemukan bahwa keterlibatan PPAT dalam praktik *nominee* bukan hanya sekadar persoalan administratif, tetapi juga dapat menimbulkan konsekuensi hukum. Apabila terbukti lalai, PPAT dapat dikenakan sanksi perdata maupun kode etik profesi. Dalam literatur terbaru, tanggung jawab notaris/PPAT dalam pembuatan akta yang mengandung unsur *nominee* dikategorikan sebagai bentuk kelalaian profesional yang berimplikasi serius (Wiswambhara, Kana, Putu, & Nandari, 2024). Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa PPAT memiliki peran penting dalam mencegah praktik *nominee*. Melalui penguatan standar etik,

pengawasan yang ketat, serta sanksi yang tegas, PPAT dapat berfungsi sebagai benteng pertama dalam menjaga integritas hukum pertanahan.

Evaluasi Kritis Putusan

Evaluasi terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS memperlihatkan polarisasi tajam antara keabsahan formal dan substansi kepemilikan. Majelis mempertahankan keabsahan Akta Jual Beli (AJB) dengan menekankan nama WNI pada sertifikat sebagai pemilik, sekalipun fakta pembiayaan dan penguasaan manfaat ekonomis berada pada WNA. Pola ini menunjukkan kecenderungan formalisme administratif yang meminggirkan realitas hubungan hukum materiil dalam transaksi *nominee*, padahal literatur menandai *nominee* sebagai modus penyelundupan hukum yang mereduksi tujuan UUPA (Damayanti, 2015). Konstruksi logika putusan demikian melahirkan ketidakselarasan internal: perjanjian *nominee* diakui bermasalah secara substantif, tetapi AJB yang bertumpu pada perjanjian itu tetap dipertahankan sah. Dalam praktik, keadaan ini menciptakan sinyal yudisial yang membingungkan bagi pelaku pasar, sebab standar pembatalan atau pengesahan AJB tidak lagi terikat ketat pada norma larangan dalam UUPA, melainkan pada pembacaan formal sertifikat. Kajian tentang penguasaan tanah oleh WNA melalui pinjam nama menunjukkan pola yang sama: keberterimaan formal akta sering menutupi jejak sumber dana dan penguasaan substantif (Rencang et al., 2024). Lebih jauh, evaluasi mengungkap distorsi makna kepemilikan: konsep title (pemegang nama) diangkat menjadi indikator tunggal atas kepemilikan, sementara *beneficial ownership* (penguasaan manfaat) diabaikan. Dalam kasus serupa yang dikaji Hariyadi & Sesung (2021), keabsahan kepemilikan yang diperoleh melalui *nominee* dipersoalkan karena tujuan hukum agraria tidak sekadar mengakui status formal, melainkan menjaga fungsi sosial tanah dan asas nasionalitas. Dengan kata lain, pemilik formal tidak selalu identik dengan pemilik yang sah secara substansial jika pembiayaan dan penguasaan dikendalikan pihak yang dilarang oleh UUPA.

Putusan ini menumbuhkan preseden pragmatis: selama alat bukti formal terpenuhi, maka AJB cenderung dipertahankan. Padahal studi Nisandra, Dantes, & Lasmawan (2023) yang menelaah putusan pengadilan pada perkara *nominee* menegaskan perlunya uji ketat atas keterkaitan akta pernyataan (perikatan *nominee*) dengan AJB sebagai akibat hukum. Jika pengadilan tidak membongkar struktur relasi perjanjian di balik AJB, maka pengesahan AJB berpotensi melegitimasi praktik yang bertentangan dengan asas nasionalitas dan tujuan UUPA. Secara keseluruhan, evaluasi kritis menempatkan putusan *a quo* sebagai titik anomali ia menyelaraskan kepastian administratif, tetapi menurunkan integritas substansi norma. Literatur kebijakan pertanahan menunjuk bahaya ketidakpastian prediktif: jika formalitas nama pada sertifikat dijadikan *safe harbor* bagi *nominee*, maka norma larangan dalam UUPA akan kehilangan daya cegah. Kondisi ini menuntut standar pembuktian yang menautkan AJB dengan sumber dana dan akta pendukung, bukan semata-mata menilai format dokumen (Permatadani & Irawan, 2021).

Implikasi terhadap Reformasi Hukum Pertanahan

Temuan di atas mengisyaratkan kebutuhan reformasi sistemik di hulu dan hilir. Di hulu, norma harus tegas melarang dan menganulir pola transaksi yang mereproduksi *nominee*. Di hilir, mekanisme pemeriksaan yudisial dan administrasi pertanahan perlu diperkuat agar formalitas tidak mengalahkan substansi. Studi

Saputri (2015) merekomendasikan perlindungan norma larangan yang tegas di tataran peraturan pelaksana, misalnya melalui klausula batal demi hukum bagi AJB yang dibuktikan bertumpu pada *nominee agreement* (meskipun *agreement* itu berdiri di luar AJB).

Level prosedur, peran PPAT harus bergeser dari sekadar *drafter* administratif menjadi penjaga integritas agraria. Sudhuri (2024) menggarisbawahi keperluan *due diligence* sumber dana dan uji hubungan keperdataan antarpihak dalam setiap AJB yang berisiko *nominee*. Kewajiban ini mencakup permintaan bukti transfer/pendanaan, *tracing* hubungan hukum pendukung (mis. perjanjian pinjam nama), serta kewajiban menolak pembuatan akta jika ditemukan indikasi kuat *beneficial ownership* oleh pihak yang dilarang. Pada sisi litigasi, Hariyadi & Sesung (2021) mengusulkan uji pembuktian berjenjang yang memaksa pihak yang diuntungkan oleh struktur *nominee* untuk membuka relasi pendanaan dan penguasaan. Dengan begitu, hakim tidak berhenti pada nama di sertifikat, melainkan melacak keterkaitan AJB dengan perjanjian pendukung yang menunjukkan keterlibatan WNA. Penguatan ini akan mengembalikan konsistensi antara putusan pengadilan dan norma UUPA. Di tataran kebijakan yudisial, temuan Nisandra dkk. (2023) memperlihatkan pentingnya standarisasi penalaran dalam perkara *nominee* melalui pedoman teknis internal yang tidak menutupi larangan UUPA. Pedoman seharusnya mengarahkan hakim untuk mengaitkan AJB dengan *substance check* atas pembiayaan, aliran manfaat, dan dokumen pendukung; bukan sekadar membaca formulir dan sertifikat. Hal ini mencegah legitimasi terselubung terhadap pola *nominee*.

Permatadani & Irawan (2021) menekankan kebutuhan sinkronisasi vertikal (UUPA-peraturan pelaksana-pedoman yudisial) dan koordinasi horizontal (otoritas pertanahan-peradilan-profesi PPAT). Tanpa sinkronisasi itu, pasar akan menormalisasi jalur substitusi (memakai WNI sebagai *nominal holder*), sementara negara kehilangan daya kendali atas penguasaan tanah. Reformasi karena itu harus memadukan norma larangan, prosedur verifikasi, dan standarisasi yudisial.

Kontradiksi Normatif antara SEMA No. 10 Tahun 2020 dengan UUPA

Sub-bab ini secara khusus menyoroti adanya kontradiksi normatif antara ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan kebijakan yudisial sebagaimana tercermin dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 10 Tahun 2020. Kontradiksi normatif tersebut tampak jelas ketika UUPA secara tegas melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh warga negara asing, baik secara langsung maupun tidak langsung, sementara dalam praktik SEMA No. 10 Tahun 2020 kerap ditafsirkan sebagai dasar legitimasi formal bagi keabsahan Akta Jual Beli (AJB) selama nama yang tercantum dalam sertifikat adalah warga negara Indonesia, sekalipun dana pembelian dan penguasaan manfaat tanah berasal dari warga negara asing. Dengan demikian, yang terjadi bukan hanya perbedaan penekanan, melainkan konflik dalam interpretasi dan penerapan norma hukum: UUPA berupaya menutup setiap celah penguasaan asing atas hak milik, sedangkan SEMA, melalui pembacaan yang menekankan aspek administratif sertifikat, secara praktis membuka ruang bagi penguasaan tersebut melalui skema perjanjian *nominee*.

Kontradiksi ini semakin problematis apabila dilihat dari hubungan hierarkis antar norma. UUPA merupakan peraturan perundang-undangan yang memuat

norma substantif dan berkedudukan sebagai undang-undang, sedangkan SEMA pada hakikatnya merupakan pedoman teknis internal bagi lingkungan peradilan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Namun, dalam sejumlah putusan, SEMA tampak diposisikan seolah-olah sejajar dengan UUPA atau bahkan menggeser penerapan norma UUPA, ketika hakim menjadikan keberadaan nama warga negara Indonesia dalam sertifikat sebagai satu-satunya indikator keabsahan AJB tanpa melakukan pengujian lebih jauh terhadap struktur *beneficial ownership* di balik perjanjian *nominee*. Ketika pedoman yudisial yang secara hierarkis lebih rendah digunakan untuk menunda atau menetralkan daya kerja larangan dalam UUPA, timbul keadaan yang dapat digambarkan sebagai kekosongan operasional norma: larangan normatif tetap tertulis, tetapi tidak efektif di tingkat implementasi; sebaliknya, praktik *nominee* justru memperoleh perlindungan formal melalui konstruksi administratif sertifikat.

Ketiadaan standar baku untuk mengidentifikasi adanya perjanjian *nominee* memperlebar jarak antara UUPA dan SEMA dalam praktik penegakan hukum. Aspek-aspek penting seperti penelusuran sumber pendanaan pembelian tanah, identifikasi indikator kendali atas pengelolaan tanah, dan keberadaan akta pendukung atau akta pernyataan, sering kali tidak dijadikan parameter wajib dalam pemeriksaan perkara. Pengadilan yang aktif membongkar rangkaian perjanjian dan aliran dana cenderung menempatkan UUPA sebagai rujukan utama dan lebih dekat pada tujuan perlindungan asas nasionalitas. Sebaliknya, pengadilan yang hanya memeriksa kelengkapan formal AJB dan sertifikat tanpa menggali hubungan hukum di baliknya secara tidak langsung ikut melestarikan celah penyelundupan hukum. Dalam praktik, hubungan antara AJB dengan akta pernyataan maupun perjanjian pendukung merupakan simpul penting yang sering diabaikan, padahal justru hubungan inilah yang menunjukkan adanya kehendak dan kendali warga negara asing yang disamarkan di balik nama warga negara Indonesia.

Sinkronisasi antara UUPA dan SEMA No. 10 Tahun 2020 perlu dilakukan melalui perumusan standar pembuktian yang jelas dan penguatan kembali posisi UUPA sebagai hukum yang lebih tinggi yang mengarahkan seluruh kebijakan yudisial. SEMA No. 10 Tahun 2020 seharusnya ditafsirkan secara selaras dengan UUPA, bukan sebagai dasar untuk mengesampingkan larangan materil atas penguasaan hak milik oleh warga negara asing, tetapi sebagai pedoman teknis yang membantu pengadilan mengidentifikasi dan menindak praktik *nominee*. Koherensi vertikal antara UUPA, peraturan pelaksana, dan pedoman yudisial menjadi prasyarat penting untuk mencegah terjadinya jalur substitusi penguasaan tanah melalui *nominee*. Tanpa koherensi tersebut, keadilan substantif dan kepastian hukum berpotensi terus tercederai: AJB dapat dinyatakan sah secara formal tetapi gagal memenuhi tujuan hukum agraria nasional, sengketa berisiko berulang, dan kepercayaan publik terhadap kesungguhan negara dalam menjaga kedaulatan agraria akan semakin menurun.

3.2 Pembahasan

Asas *personality* dalam hukum perjanjian merupakan prinsip fundamental yang menegaskan bahwa perjanjian hanya menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang secara nyata mengikatkan diri di dalamnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1340 KUHPerdara. Secara doktrinal, asas ini dirancang untuk memastikan bahwa hanya kehendak subjek hukum yang benar-benar berkontrak yang dilindungi oleh hukum, sehingga pihak ketiga yang tidak turut serta dalam

perjanjian tidak dapat dibebani kewajiban maupun menikmati hak dari perikatan tersebut. Dengan demikian, dalam tataran konseptual, asas *personality* berfungsi menjaga keterikatan subjektif yang seimbang antara para pihak, sekaligus membatasi perluasan akibat hukum perjanjian secara sewenang-wenang kepada pihak lain.

Konteks perjanjian *nominee*, asas *personality* menghadapi tantangan serius karena konstruksi hubungan hukumnya sengaja dirancang untuk menyembunyikan keberadaan pihak ketiga, yaitu warga negara asing (WNA), yang secara substantif memperoleh manfaat hukum dan ekonomi dari perjanjian meskipun tidak dicantumkan secara formal sebagai pihak. Warga negara Indonesia (WNI) yang namanya tercantum dalam akta dan sertifikat hanya berperan sebagai pemegang titel (*title holder*), sementara penguasaan riil, pengambilan keputusan, dan pemanfaatan hasil ekonomi berada di tangan WNA sebagai *beneficial owner*. Kondisi ini melahirkan suatu paradoks: secara normatif, hukum perdata menuntut agar hanya pihak yang menandatangani perjanjian yang terikat dan dilindungi; namun dalam praktik *nominee*, terdapat subjek hukum tersembunyi yang justru menjadi pusat penguasaan dan penerima manfaat. Dengan kata lain, struktur *nominee* secara inheren menggoyahkan fungsi asas *personality*, karena subjek yang secara faktual berkepentingan tidak ditampilkan sebagai pihak dalam perjanjian, sedangkan subjek yang tampil secara formal justru tidak menikmati kepentingan substansial yang seharusnya menjadi dasar perlindungan hukum.

Putusan pengadilan dalam perkara-perkara yang melibatkan *nominee* menunjukkan bahwa penerapan asas *personality* cenderung direduksi menjadi sekadar formalitas administratif. Hakim kerap menekankan bahwa pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat adalah pemilik sah, tanpa menggali lebih dalam keterlibatan pihak asing sebagai benefisiaris. Hal ini menimbulkan perdebatan mengenai validitas penerapan asas *personality* dalam konteks pertanahan, sebab keberadaan pihak asing tidak hanya simbolis, melainkan nyata dalam hal pembiayaan, penguasaan, bahkan pengendalian atas tanah tersebut (Tumiur, 2018).

Analisis yuridis terhadap praktik ini memperlihatkan bahwa asas *personality* sering kali diabaikan demi kepastian administratif. Padahal, dalam literatur hukum, asas tersebut dimaksudkan untuk memberikan perlindungan subjektif terhadap hak dan kewajiban para pihak yang terikat secara nyata, bukan semata-mata yang tampil dalam dokumen formal. Riset menunjukkan bahwa dalam kasus *nominee*, subjek hukum yang sesungguhnya adalah WNA, sedangkan WNI hanya bertindak sebagai *title holder*. Dengan demikian, keabsahan perjanjian *nominee* tidak dapat dipertahankan tanpa menimbulkan kontradiksi normatif dengan UUPA yang melarang kepemilikan hak milik oleh WNA. Dalam perspektif teori hukum, penyimpangan penerapan asas *personality* dalam perjanjian *nominee* dapat dipahami sebagai bentuk penyelundupan hukum (*rechtsverduistering*), yaitu penggunaan instrumen hukum yang secara formal sah untuk mencapai tujuan yang bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Melalui skema ini, bentuk lahiriah perjanjian dan akta termasuk Akta Jual Beli dan sertifikat atas nama WNI yang dipertahankan seolah-olah selaras dengan hukum, sementara substansi hubungan hukum justru diarahkan untuk memungkinkan penguasaan hak milik oleh WNA yang secara tegas dilarang oleh UUPA. Notaris atau PPAT yang tetap membuat akta terkait *nominee* pada dasarnya turut memperkokoh praktik penyelundupan hukum

tersebut, karena memberikan validasi formal terhadap perjanjian yang secara substansial bertentangan dengan asas *personality* dan asas nasionalitas dalam hukum pertanahan (Ulyannuha & Priyono, 2024). Kontradiksi ini tidak hanya menciptakan ketidakpastian normatif, tetapi juga menggeser fungsi instrumen keperdataan dari sarana perlindungan hak menjadi sarana mengaburkan subjek penguasa yang sebenarnya, sehingga melemahkan daya kerja norma agraria dalam menjaga kedaulatan penguasaan tanah.

Implikasi yuridisnya terasa pada dua tingkat sekaligus: tingkat praktik peradilan dan tingkat keadilan distributif. Pada tingkat praktik peradilan, ketika hakim lebih menitikberatkan pada keabsahan formal sertifikat dan akta tanpa membongkar struktur *beneficial ownership*, pengadilan berisiko mereproduksi penyelundupan hukum yang telah dimulai pada tahap pembuatan akta. Putusan yang mengesahkan AJB berbasis *nominee* akan memperkuat persepsi bahwa konstruksi tersebut dapat diterima secara yuridis, sehingga mendorong pelaku lain untuk mengulang pola serupa. Hal ini mereduksi kepastian hukum, karena standar penilaian terhadap praktik *nominee* menjadi tidak konsisten dan sulit diprediksi. Pada tingkat keadilan distributif, penguasaan tanah melalui *nominee* menguntungkan WNA sebagai pemegang kendali substantif atas tanah, sementara masyarakat lokal menghadapi kenaikan harga tanah, keterbatasan akses terhadap lahan, dan terpinggirkan dari pemanfaatan ekonomi atas sumber daya agraria. Dengan demikian, kontradiksi antara norma dan praktik tidak hanya bersifat abstrak, tetapi berujung pada distribusi manfaat yang timpang dan potensi kerugian langsung terhadap kepentingan nasional dan masyarakat Indonesia.

Penelitian terbaru juga menegaskan bahwa penyimpangan asas *personality* dalam kasus *nominee* tidak hanya melemahkan kepastian hukum, tetapi sekaligus mengaburkan makna keadilan kontraktual. Notaris, dalam kapasitasnya sebagai pejabat umum, memiliki tanggung jawab etik dan yuridis untuk menolak pembuatan akta yang secara nyata berpotensi melanggar asas *personality* dan asas nasionalitas, karena prinsip kontrak dalam negara hukum modern tidak lagi dapat direduksi semata-mata pada kebebasan berkontrak para pihak, melainkan harus dipahami dalam kerangka perlindungan kepentingan nasional dan kepentingan publik yang lebih luas (Fazrin Khoirunnisa & Jaelani, 2023). Dalam perspektif hukum progresif, penerapan asas *personality* karenanya harus ditempatkan pada keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan bangsa. Jika kontrak dijadikan kendaraan untuk menyelundupkan penguasaan hak milik oleh asing, maka negara melalui aparat penegak hukum dan pejabat umum justru berkewajiban melakukan koreksi, bukan sekadar mengafirmasi bentuk formal perikatan yang secara substansial merugikan kedaulatan agraria dan keadilan sosial.

Prinsip ini semakin relevan ketika dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Agung No. 3403 K/Pdt/2016, yang menyatakan bahwa perjanjian *nominee* bertentangan dengan hukum dan karenanya tidak mempunyai kekuatan mengikat. Putusan tersebut menjadi bukti bahwa penerapan asas *personality* tidak dapat dipisahkan dari asas kebangsaan dalam hukum agraria. Dengan kata lain, meskipun asas *personality* melindungi kebebasan kontraktual, dalam praktiknya asas tersebut harus dibatasi oleh hukum yang lebih tinggi untuk mencegah penyelundupan hukum yang melemahkan kedaulatan agrarian.

Selain dari perspektif peradilan, pandangan akademisi juga menegaskan bahwa perjanjian *nominee* mengikis integritas asas *personality*. Dalam konteks kepemilikan tanah, asas *personality* tidak hanya berbicara tentang siapa yang menandatangani kontrak, melainkan siapa yang sesungguhnya memperoleh hak dan manfaat (Ansa, Wicaksana, & Eklesia, 2024). Oleh karena itu, perjanjian *nominee* tidak dapat dipandang sebagai perjanjian murni antara dua pihak, melainkan sebagai perjanjian yang menciptakan pihak ketiga tersembunyi yang secara substantif melanggar struktur asas *personality*. Secara konseptual, perdebatan ini menegaskan bahwa penerapan asas *personality* dalam perjanjian *nominee* harus ditinjau ulang. Dalam konstruksi hukum ideal, asas tersebut dimaksudkan untuk menjamin kepastian dan keadilan kontraktual. Namun, praktik *nominee* memperlihatkan bahwa asas ini dimanipulasi menjadi alat legitimasi bagi kepemilikan asing. Oleh karena itu, diskursus akademis menuntut perlunya rekonstruksi asas *personality* agar lebih adaptif terhadap konteks pertanahan Indonesia yang dilandasi asas nasionalitas.

Rekonstruksi ini dapat dilakukan dengan menambahkan dimensi fungsi sosial tanah sebagai bagian integral dari asas *personality* dalam konteks agraria. Penerapan SEMA No. 10/2020 sebagai pedoman formal yang justru mengaburkan substansi UUPA (Hapa, Maramis, & Wongkar, 2024). Setiap penerapan asas *personality* dalam kontrak pertanahan harus membaca relasi kekuasaan dan kepemilikan substantif, bukan sekadar formalitas nama dalam sertifikat. Dengan begitu, asas *personality* tidak lagi dijadikan tameng bagi praktik penyelundupan hukum. Dengan demikian, hasil analisis menunjukkan bahwa penerapan asas *personality* dalam perjanjian *nominee* tidak dapat dipertahankan dalam kerangka hukum nasional tanpa revisi konseptual. Perjanjian *nominee* telah memperlihatkan adanya pergeseran makna asas *personality* dari prinsip yang melindungi pihak berkontrak menjadi alat formalitas yang merugikan bangsa. Oleh karena itu, pembahasan ini menegaskan perlunya evaluasi mendalam agar asas *personality* benar-benar selaras dengan asas kebangsaan, asas fungsi sosial tanah, dan asas keadilan substantif.

Pertimbangan hakim dalam Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS menjadi contoh konkret bagaimana hukum positif menghadapi dilema antara kepastian formal dan keadilan substantif. Dalam putusan tersebut, majelis hakim menegaskan bahwa akta jual beli tanah tetap sah karena memenuhi syarat administratif berupa pencantuman nama WNI pada sertifikat. Namun, majelis tidak membongkar substansi hubungan hukum yang mendasari akta, yaitu adanya *nominee agreement* dengan WNA. Situasi ini menunjukkan bahwa hakim lebih mengedepankan kepastian hukum formal daripada menggali hakikat substansi kepemilikan, yang pada akhirnya melahirkan ketidakselarasan dengan tujuan UUPA (Ridhogusti & Kurniati, 2024). Kecenderungan pengadilan untuk mengutamakan legalitas formal tidak terlepas dari keterikatan pada asas pembuktian dokumen tertulis. Hakim menilai sertifikat hak milik sebagai alat bukti otentik yang tidak mudah diganggu gugat. Padahal, asas kebangsaan dalam hukum agraria menuntut pembatasan tegas terhadap kepemilikan WNA, sekalipun mereka tidak tercatat secara eksplisit pada dokumen formal (Kadir Putra & Alfathania.H, 2020). Dengan demikian, preferensi hakim terhadap dokumen formal mengabaikan asas nasionalitas yang seharusnya menjadi dasar pertimbangan.

Perspektif kepastian hukum, putusan ini memang memberikan jawaban praktis bagi pihak-pihak yang membutuhkan kepastian administratif. Namun, kepastian semu ini menimbulkan risiko jangka panjang berupa meningkatnya praktik penyelundupan hukum melalui perjanjian *nominee*. Legitimasi formal terhadap perjanjian semacam ini hanya akan memperkuat keberanian pelaku untuk mengulangi praktik serupa, sehingga kepastian hukum yang dikejar justru kontraproduktif terhadap keadilan sosial yang diamanatkan UUPA. (Saputra & Sudiro, 2023). Dari sisi kemanfaatan, putusan *a quo* dapat dipandang menguntungkan pihak asing yang secara nyata menguasai tanah, namun merugikan kepentingan negara. Dalam perspektif teori utilitarian, manfaat hukum seharusnya diprioritaskan bagi kepentingan bangsa dan rakyat Indonesia. Pengakuan yudisial terhadap AJB yang dilandasi *nominee agreement* menciptakan asimetri manfaat: WNA memperoleh perlindungan hukum, sementara negara kehilangan kendali atas kedaulatan tanah. Sementara itu, dari perspektif keadilan, putusan tersebut menimbulkan ketidakadilan distributif. Tanah sebagai sumber daya terbatas semestinya digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Dengan mengesahkan AJB berbasis *nominee*, hakim secara tidak langsung mengurangi hak warga negara untuk memperoleh akses adil terhadap tanah. Hal ini memperlihatkan bahwa paradigma kebebasan berkontrak tidak dapat dijadikan dasar untuk mengesampingkan asas kebangsaan dalam kepemilikan tanah, sebab keadilan dalam hukum agraria harus dilihat dari perspektif kolektif, bukan individual.

Secara metodologis, pertimbangan hakim dalam perkara ini menunjukkan kelemahan uji materiil. Majelis tidak menelusuri sumber dana pembelian tanah maupun menguji keterkaitan antara akta pernyataan *nominee* dengan AJB, sehingga struktur hubungan hukum di balik transaksi tidak terbaca secara utuh. Padahal, notaris dan PPAT berkewajiban memastikan validitas substansial akta yang dibuat, tidak hanya kepatuhan formal terhadap syarat administratif. Ketika hakim tidak menerapkan standar kehati-hatian yang setara, keadilan substantif sulit dicapai karena putusan hanya merefleksikan legalitas prosedural tanpa menyentuh realitas penguasaan tanah yang sesungguhnya. Dalam kerangka teori keadilan Rawlsian, keadilan tidak cukup diukur dari prosedur yang sah, tetapi juga dari distribusi manfaat yang adil. Putusan *a quo* mengabaikan dimensi ini karena lebih memprioritaskan keabsahan prosedural AJB daripada mempertimbangkan dampaknya terhadap pemerataan akses tanah. Skema *nominee* secara struktural menempatkan WNA pada posisi dominan sebagai pengendali manfaat ekonomi, sementara WNI dan masyarakat lokal berada pada posisi yang rentan (Ada & Safik, 2024). Hakim yang tidak mempertimbangkan ketimpangan ini pada dasarnya gagal menjalankan fungsi sebagai penjaga keadilan substantif.

Implikasi dari kelemahan pertimbangan hakim tersebut menuntut pembaruan pada tingkat regulasi dan pedoman peradilan. SEMA No. 10 Tahun 2020 perlu ditafsirkan secara konsisten dengan UUPA agar hakim tidak terjebak pada pembacaan yang semata-mata formalistis. Penguatan aspek substantif harus dilakukan melalui penegasan standar pemeriksaan materiil, termasuk kewajiban *tracing* pendanaan dan pengujian struktur perjanjian pendukung, sehingga kepastian hukum yang dihasilkan tidak berhenti pada tataran formal, tetapi sekaligus menopang keadilan substantif dalam pengelolaan tanah nasional.

Dengan demikian, analisis atas pertimbangan hakim dalam putusan ini menegaskan adanya kesenjangan serius antara hukum yang diidealkan (UUPA dan

asas kebangsaan) dengan hukum yang dijalankan (praktik yudisial formalistis). Kepastian hukum yang dicapai bersifat parsial, kemanfaatan lebih berpihak pada pihak asing, dan keadilan substantif bagi rakyat Indonesia terabaikan. Hal ini memperkuat urgensi reformasi baik dalam tataran regulasi maupun praktik yudisial agar asas kepastian, kemanfaatan, dan keadilan dapat berjalan selaras.

Maraknya praktik *nominee* mengindikasikan bahwa larangan normatif dalam UUPA belum sepenuhnya efektif pada tataran implementasi. Untuk menutup celah, reformasi perlu diarahkan ke dua sumbu: (i) penegasan norma (misalnya pengaturan eksplisit batal demi hukum untuk AJB yang terbukti berlandas *nominee*), dan (ii) penguatan tata-kerja administrasi pertanahan, agar pembuktian tidak berhenti pada nama di sertifikat, tetapi menelusuri pendanaan dan kendali manfaat (*beneficial ownership*). Literatur mutakhir menunjukkan bahwa begitu pengadilan menilai *nominee* sebagai rangkaian perbuatan yang menyelundupkan larangan UUPA, status kepemilikan yang lahir karenanya sepatutnya dinilai tidak sah demi hukum, sehingga fungsi deterrent hukum tercapai (Febrina & Sudiro, 2024). Pada tingkat praktik keprofesian, notaris/PPAT tidak boleh berhenti sebagai pencatat formal; mereka merupakan penjaga integritas agraria yang harus menolak akta ketika terdapat indikasi kuat *nominee*. Kewajiban *due diligence* meliputi permintaan bukti pendanaan, penelusuran relasi kontraktual pendukung (mis. kuasa menyeluruh pada pihak WNA), dan perekaman keberatan profesional saat menolak pembuatan akta (Dalam, Hak, Tanah, Dyah, & Silviana, 2025). Jika membiarkan kuasa-kuasa yang bersifat “menyeluruh” dalam paket *nominee* berisiko disalahgunakan untuk mengalihkan hak secara tidak sah; konsekuensinya, tanggung jawab etik dan hukum notaris dapat terpicu.

Reformasi juga memerlukan standarisasi pembuktian di persidangan perdata tanah: hakim bukan hanya menilai “siapa yang tercantum”, melainkan apa struktur transaksi yang sebenarnya siapa yang membiayai, siapa yang mengendalikan manfaat, dan adakah akta pernyataan atau paket perjanjian lainnya yang menunjukkan pola *beneficial ownership* oleh pihak yang dilarang. Model pembuktian berjenjang seperti itu memperkecil “kepastian semu” akibat formalisme dokumen dan mengembalikan konsistensi dengan tujuan UUPA. Pendekatan substansial ini berdampak pada pemulihan kepastian hukum (*predictability*) sekaligus kemanfaatan kolektif (Elvira Triana Putri & Surahmad, 2024).

Dari perspektif kebijakan yudisial, penting untuk menyinkronkan pedoman internal peradilan dengan norma undang-undang. SEMA No. 10 Tahun 2020 harus dibaca pro UUPA, bukan sebagai justifikasi formalisme sertifikat. Pembaharuan pedoman sebaiknya menyertakan indikator operasional *nominee* (mis. pola kuasa mutlak, aliran dana asing, dan pernyataan *beneficiary* terselubung) agar hakim tidak terjebak pada penilaian administratif semata (Irawan, Nasser, & Marniati, 2024). Oleh sebab itu diperlukan pedoman memuat check-list verifikasi bagi hakim dan PPAT sehingga *substance check* menjadi keharusan dan bukan sebagai opsi. Pada tataran pasar tanah, reformasi ini berdampak menekan asimetri antara manfaat privat pihak asing dan kepentingan publik. Ketika *nominee* dibongkar di tingkat substansi, efek samping berupa inflasi harga lahan spekulatif di daerah wisata dan urban dapat diredam. Hal ini berkorelasi dengan asas kemanfaatan (utilitas bagi masyarakat luas) dan keadilan distributif atas tanah sebagai sumber daya terbatas. Pekerjaan rumahnya adalah menyatukan tiga pilar regulasi substantif, tata-kelola administrasi, dan kode etik profesi ke dalam satu desain kebijakan yang koheren.

Sebagai penutup, pembaruan kerangka normatif dan prosedural harus diikuti penguatan pengawasan: Majelis Pengawas/ Majelis Kehormatan menilai tidak hanya kepatuhan prosedural, tetapi juga substansi akta yang berpotensi menyelundupkan larangan UUPA. Di sisi akademik, penelitian terbaru mengusulkan integrasi indikator *nominee* dalam sistem informasi pertanahan untuk memicu *red flag* saat terjadi pola transaksi berisiko. Dengan demikian, kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan dapat berjalan selaras melalui pengetatan substantif di hulu (norma), tengah (prosedur PPAT & pembuktian), dan hilir (pedoman yudisial & pengawasan).

4. Kesimpulan

Penelitian ini menegaskan bahwa perjanjian *nominee* dalam kepemilikan tanah merupakan bentuk penyelundupan hukum yang secara substansial bertentangan dengan asas *personality*, asas kebangsaan, dan tujuan UUPA. Analisis terhadap Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 13/PDT/2022/PT DPS menunjukkan bahwa penekanan berlebihan pada keabsahan formal Akta Jual Beli yang mencantumkan nama WNI, tanpa pengujian memadai terhadap keterlibatan WNA sebagai *beneficial owner*, telah menghasilkan ketidaksinkronan antara norma dan praktik. Akibatnya, kepastian hukum yang tercipta cenderung bersifat formalistik, membuka ruang penguasaan tanah oleh pihak asing, dan belum sepenuhnya mendukung keadilan distributif bagi masyarakat Indonesia. Temuan ini mengimplikasikan perlunya penataan kembali pemaknaan dan penerapan asas *personality* dalam hukum pertanahan, agar tidak berhenti pada legitimasi administratif, melainkan berfungsi sebagai instrumen untuk memastikan bahwa konstruksi perjanjian dan putusan pengadilan benar-benar sejalan dengan kepentingan nasional, fungsi sosial tanah, serta prinsip keadilan dalam sistem agraria Indonesia. Prospek pengembangan penelitian ini meliputi penguatan konsep integrasi antara asas *personality* dengan asas kebangsaan, studi perbandingan dengan sistem hukum negara lain yang menghadapi praktik serupa, serta penelitian empiris mengenai peran notaris dan PPAT dalam menghadapi perjanjian *nominee*. Sementara itu, aplikasi praktis dari penelitian ini dapat menjadi pijakan bagi pembuat kebijakan, aparat peradilan, dan pejabat pembuat akta untuk memperkuat regulasi, meningkatkan mekanisme pengawasan substantif, dan menyusun pedoman teknis peradilan yang konsisten dengan UUPA, sehingga ke depan dapat diwujudkan integrasi kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan dalam tata kelola pertanahan nasional yang benar-benar berpihak pada kemakmuran rakyat Indonesia serta menjaga kedaulatan agraria dari praktik-praktik penyelundupan hukum yang merugikan negara.

Daftar Pustaka

- Ada, R., & Safik, A. (2024). Analisis yuridis kepemilikan hak atas tanah melalui perjanjian nominee oleh warga negara asing di Indonesia (Studi Putusan Perkara Nomor : 2959 K / Pdt / 2022). *UNES Law Review*, 6(2), 7624–7636.
- Anggriani, R., & Zandra, A. M. (2021). Nominee contract practice on ownership of foreign national land in Indonesia. *Jurnal Hukum Novelty*, 12(1), 96–108. <https://doi.org/10.26555/novelty.v12i01.a18124>
- Annisa Fitria. (2018). Kajian yuridis perjanjian nominee dalam kepemilikan tanah oleh warga negara asing di Kabupaten Badung Bali. *Lex Jurnalica*, 15(4), 91–100.
- Ansa, F., Wicaksana, A. M., & Eklesia, A. (2024). Keabsahan perjanjian nominee sebagai

- bukti kepemilikan atas tanah berdasarkan prinsip privity of contract. *UNES Law Review*, 6(4), 11024–11033. Retrieved from <https://review-unes.com/index.php/law/article/view/1878>
- Aydakarina, G., Khotimah, C., Hukum, F., & Airlangga, U. (2022). *Legal consequences of the nominee agreement law in the ownership of land or buildings by foreign nationals*. 11(2), 1059–1064.
- Benuf, K., Mahmudah, S., & Priyono, E. A. (2019). PerBenuf, K., Mahmudah, S., & Priyono, E. A. (2019). Perlindungan hukum terhadap keamanan data konsumen financial technology di Indonesia. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2), 145–160. <https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v3.i2.p145-160> lindungan Hukum Te. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2), 145–160.
- Dalam, M., Hak, P., Tanah, A., Dyah, A., & Silviana, A. (2025). Analisis tanggung jawab notaris terhadap penyalahgunaan akta kuasa. *Nomos : Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 5(4), 729–744.
- Damayanti, A. (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*, 11(2), 2355–2646.
- Elvira Triana Putri, & Surahmad. (2024). Legal study of nominee agreements in villa business management: Perspectives of Decision No. 129/Pdt.G/2021/PN. Amp. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 5(2), 1067–1076. <https://doi.org/10.38035/jlph.v5i2.1075>
- Fazrin Khoirunnisa, S., & Jaelani, E. (2023). Tanggung jawab notaris atas kepemilikan tanah WNA berdasarkan perjanjian dengan subjek hukum WNI. *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum (e-ISSN: 2776-1916)*, 3(01), 1–11. <https://doi.org/10.69957/cr.v3i01.577>
- Febrina, D. T., & Sudiro, A. (2024). Kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah pasca perjanjian pinjam nama (nominee arrangement) dianggap batal demi hukum. *UNES Law Review*, 6(4), 9898–9903. Retrieved from <https://review-unes.com/index.php/law/article/view/1865>
- Hapa, I. G., Maramis, R. A., & Wongkar, V. A. (2024). Tinjauan yuridis terhadap kepastian hukum pembatalan sertifikat hak milik atas tanah oleh PTUN. *Lex Administratum*, 12(5), 1–12.
- IGN. Supartha Djelantik, I Nyoman Putu Budiarta, & Hartini Saripan. (2022). The right on land for foreigner and foreign legal entity tourism investasion perspective, participation and nominee practice prevention. *Journal Equity of Law and Governance*, 2(1), 69–85. <https://doi.org/10.55637/elg.2.1.4693.69-85>
- Irawan, W., Nasser, J., & Marniati, F. S. (2024). Kepastian hukum akta perjanjian terkait pinjam nama (nominee) oleh warga negara asing (WNA) dalam jual beli tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 3(6), 2629–2637. <https://doi.org/10.55681/sentri.v3i6.2883>
- Kadir Putra, J., & Alfathania, H. R. (2020). Asas kebangsaan dalam perjanjian nominee untuk memperoleh hak milik atas tanah. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 8(2), 326–335. <https://doi.org/10.29303/ius.v8i2.723>
- Kirani, S. M., Lanontji, M., & Umar, W. (2025). Legal certainty of land ownership rights by foreign nationals through nominee agreements. *Law and Justice*, 9(1), 218–229. <https://doi.org/10.23917/laj.v9i1.8693>
- Mahayuni, C. I. A., Budiarta, I. N. P., & ... (2024). Penyelesaian sengketa akibat perjanjian nominee melalui kesepakatan perdamaian. *Jurnal Analogi Hukum*, 6(2), 166–171.

- Retrieved from
<https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/analogihukum/article/view/11474%0Ahttps://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/analogihukum/article/download/11474/6386>
- Pebriyana, I. W., Budiarta, I. N. P., & Seputra, I. P. G. (2020). Penguasaan hak atas tanah oleh orang asing berdasarkan perjanjian pinjam nama (nominee). *Jurnal Analogi Hukum*, 2(3), 326–330. <https://doi.org/10.22225/ah.2.3.2509.326-330>
- Permatadani, E., & Irawan, A. D. (2021). Kepemilikan tanah bagi warga negara asing ditinjau dari hukum tanah Indonesia. *Khatulistiwa Law Review*, 2(2), 348–358. <https://doi.org/10.24260/klr.v2i2.356>
- Pulungan, M., Vesna Madjid, N., & Arliman S, L. (2024). Akibat hukum perjanjian nominee dalam praktek jual beli tanah di Indonesia. *Jurnal Sakato Ekasakti Law Review*, 3(1), 22–35. <https://doi.org/10.31933/knbjw58>
- Rencang, R., Hukum, J., Generalis, L., Agraria, H., Kesembilan, B., Syariah, F., ... Korespondensi, D. (2024). *Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.9 (2024) Tema/Edisi: Hukum Agraria dan Pertanahan (Bulan Kesembilan)* <https://jhlq.rewangrencang.com/>. 5(9), 1–16.
- Ridhogusti, R., & Kurniati, G. (2024). Implications of nominee agreements in land ownership by foreign nationals in Bali. *Reformasi Hukum*, 28(2), 153–167. <https://doi.org/10.46257/jrh.v28i2.1024>
- Safirah, A. S., Jember, U., Pramesthy, A., Kusuma, H., Jember, U., Adiningsih, P. N., & Jember, U. (2024). *Universitas Trunojoyo Madura Universitas Trunojoyo Madura*. 5(November), 39–48.
- Saputra, A., & Sudiro, A. (2023). Implikasi hukum perjanjian nominee antara warga negara asing dan warga negara Indonesia dalam kepemilikan tanah. *Unes Law Review*, 6(2), 6139–6147. Retrieved from <https://review-unes.com/https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
- Tumiur, E. A. (2018). *Nominee dalam mendapatkan hak milik atas tanah oleh penanam modal asing di Indonesia (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor : 3403K / Pdt / 2016)*. 3.
- Ulyannuha, D., & Priyono, E. A. (2024). Tanggung jawab notaris akan perjanjian (akta) pinjam nama (nominee) warga negara asing dalam kepemilikan tanah dan bangunan. *UNES Law Review*, 6(4), 12665–12673. Retrieved from <https://review-unes.com/index.php/law/article/view/1941>
- Wiraguna, S. A. (2024). Metode normatif dan empiris dalam penelitian hukum: studi eksploratif di Indonesia. *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan Dan Hukum*, 3(3). <https://doi.org/10.59818/jps.v3i3.1390>
- Wiswambhara, I. P., Kana, H., Putu, N., & Nandari, S. (2024). Akibat hukum perjanjian nominee terhadap hak kepemilikan atas tanah dalam paradigma kebebasan berkontrak. 269–280. <https://doi.org/10.38043/Akibat>