



Custodia: Journal of Legal, Political, and Humanistic Inquiry

Vol 2 No 1 September 2026, Hal 185-199
ISSN: 3123-2116 (Print) ISSN: 3123-2108 (Electronic)
Open Access: <https://scriptaintelektual.com/custodia>

Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Materiil dalam Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Terkait Pinjam Nama (*Nominee*)

Febranisa Erin^{1*}, Iran Sahril², Putra Hutomo³

¹⁻³ Universitas Jayabaya, Indonesia

email: 2024010461048@pascajayabaya.ac.id¹

Article Info :

Received:
04-08-2026
Revised:
24-08-2026
Accepted:
03-09-2026

Abstract

Land ownership in Indonesia requires legal certainty through a Certificate of Ownership, while the practice of using a nominee where an Indonesian citizen acts as a front for a foreign national gives rise to disputes. This study examines the legal consequences for the party listed on the certificate as well as the legal protection afforded to the beneficial owner, drawing on the Theory of Subjective Contracts and Sudikno Mertokusumo's Theory of Legal Protection. The research method employs a normative legal approach using legislative, case law, analytical, and conceptual approaches, as well as primary, secondary, and tertiary legal sources. Analysis is conducted through grammatical, systematic, and analogical interpretation. The results of the study indicate that nominee agreements are null and void as a matter of law because they conflict with the Land Law (UUPA), while Indonesian citizens whose names are listed on the certificate remain recognized as the lawful owners based on SEMA No. 10 of 2020. Protection for foreign nationals is limited to civil interests, while land possession should be based on the Right of Use pursuant to Article 42 of the Land Law (UUPA).

Keywords: *Ownership Rights, Nominee, Beneficial Owner, Legal Protection, Foreign Nationals.*

Abstrak

Kepemilikan tanah di Indonesia memerlukan kepastian hukum melalui Sertipikat Hak Milik, sementara praktik pinjam nama (*nominee*) antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing menimbulkan sengketa. Penelitian ini mengkaji akibat hukum bagi pihak yang tercatat dalam sertipikat serta perlindungan hukum terhadap pemilik materiil dengan menggunakan Teori Perjanjian Subekti dan Teori Perlindungan Hukum Sudikno Mertokusumo. Metode penelitian menggunakan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, analitis, dan konseptual, serta bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Analisis dilakukan melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan konstruksi analogi. Hasil penelitian menunjukkan perjanjian *nominee* batal demi hukum karena bertentangan dengan UUPA, sedangkan WNI yang namanya tercantum dalam sertipikat tetap diakui sebagai pemilik sah berdasarkan SEMA Nomor 10 Tahun 2020. Perlindungan terhadap WNA terbatas pada kepentingan keperdataan, sedangkan penguasaan tanah seharusnya menggunakan Hak Pakai berdasarkan Pasal 42 UUPA.

Kata kunci: Hak Milik, Nominee, Pemilik Materiil, Perlindungan Hukum, Warga Negara Asing.



©2026 Authors.. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

PENDAHULUAN

Kepastian hukum dalam penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat sebagai alat bukti hak bagi pihak yang namanya tercantum di dalamnya. Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menempatkan pemberian surat tanda bukti hak sebagai salah satu rangkaian pendaftaran tanah, sedangkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis sepanjang sesuai dengan surat ukur dan buku tanah. Hartono (2022) menegaskan bahwa kepastian hukum dalam kepemilikan tanah sangat berkaitan dengan kejelasan pihak yang secara yuridis tercatat sebagai pemegang hak dan dasar perolehan hak tersebut. Kedudukan sertipikat menjadi sangat penting karena Pasal 20 ayat (1) UUPA mengonstruksikan Hak Milik sebagai hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya. Hutomo (2024) memandang kepastian hukum sebagai unsur mendasar dalam hubungan keperdataan karena hukum

harus menyediakan batas yang jelas mengenai hak, kewajiban, larangan, dan konsekuensi hukum bagi para pihak agar konflik kepentingan dapat dicegah.

Praktik pinjam nama atau *nominee arrangement* dalam kepemilikan tanah menimbulkan persoalan ketika pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik berbeda dengan pihak yang secara nyata menyediakan dana, menguasai, dan menikmati manfaat ekonomi dari tanah tersebut. Sancaya (2013) menjelaskan bahwa konstruksi *nominee* menempatkan seseorang sebagai pemegang hak secara formal untuk kepentingan pihak lain, sehingga muncul pemisahan antara *legal owner* dan pihak yang mengendalikan kepentingan ekonominya. Praktik tersebut umumnya digunakan Warga Negara Asing (WNA) dengan memanfaatkan nama Warga Negara Indonesia (WNI) untuk memperoleh penguasaan atas tanah Hak Milik yang sebenarnya tidak dapat dimiliki WNA. Maharani dan Primantari (2025) menunjukkan bahwa penggunaan *nominee* oleh WNA merupakan bentuk konstruksi keperdataan yang berhadapan langsung dengan pembatasan subjek Hak Milik berdasarkan UUPA. Faebriyanti dan Hidayat (2024) juga menegaskan bahwa perjanjian *nominee* menimbulkan akibat hukum bagi para pihak karena terdapat ketidaksesuaian antara kepemilikan yang tertera dalam sertipikat dan kepentingan materiil yang berada di belakang transaksi tersebut. Naibaho et al. (2026) memandang kondisi demikian sebagai problematika serius dalam investasi asing karena penggunaan nama WNI pada hakikatnya menciptakan dualisme antara pemilik formal dengan pemilik manfaat.

Larangan bagi WNA untuk memiliki tanah dengan status Hak Milik telah ditegaskan secara imperatif dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik. Pasal 21 ayat (3) UUPA bahkan mewajibkan orang asing yang memperoleh Hak Milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta akibat perkawinan untuk melepaskan hak tersebut dalam jangka waktu satu tahun sejak hak diperoleh atau kewarganegaraan hilang. Pasal 26 ayat (2) UUPA mempertegas konsekuensinya dengan menentukan bahwa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan lain yang dimaksudkan secara langsung maupun tidak langsung untuk memindahkan Hak Milik kepada orang asing adalah batal karena hukum serta tanahnya jatuh kepada negara dengan ketentuan hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung dan pembayaran yang telah diterima pemilik tidak dapat dituntut kembali. Saleh (2020) melihat praktik *nominee* sebagai upaya untuk menyiasati pembatasan tersebut melalui rangkaian hubungan keperdataan yang secara formal menempatkan WNI sebagai pemilik tanah. Ningsih (2020) menekankan bahwa bentuk akta notariil tidak dengan sendirinya membuat perjanjian *nominee* menjadi sah apabila substansi dan tujuan perjanjiannya bertentangan dengan ketentuan hukum yang bersifat memaksa. Dalem dan Sarjana (2025) juga menunjukkan bahwa kekuatan pembuktian akta yang mengandung substansi *nominee* harus dibedakan dari keabsahan materiil perbuatan hukum yang menjadi isi akta tersebut.

Keabsahan perjanjian *nominee* juga harus diuji berdasarkan hukum perjanjian sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal 1320 KUHPerdata mensyaratkan adanya kesepakatan, kecakapan para pihak, suatu hal tertentu, dan sebab yang halal sebagai syarat sahnya perjanjian, sedangkan Pasal 1337 KUHPerdata menentukan bahwa suatu sebab menjadi terlarang apabila dilarang undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan maupun ketertiban umum. Asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata tidak dapat digunakan untuk membenarkan perjanjian yang tujuan sebenarnya adalah menghindari larangan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Nisandra et al. (2023) menunjukkan bahwa akta notariil yang memuat hubungan *nominee* tetap dapat kehilangan dasar keberlakuannya ketika substansinya bertentangan dengan persyaratan objektif perjanjian dan prinsip hukum agraria nasional. Briwijaya (2024) mengemukakan bahwa pembatalan hubungan *nominee* membawa konsekuensi serius bagi WNA karena akta yang sebelumnya dibentuk sebagai instrumen perlindungan tidak dapat digunakan untuk memaksakan pengakuan Hak Milik atas tanah. Mardiyani (2019) memperlihatkan bahwa sengketa *nominee* pada akhirnya menempatkan pengadilan pada kewajiban untuk menilai bukan hanya bentuk formal perjanjian, tetapi juga *causa* dan tujuan sebenarnya dari hubungan hukum para pihak.

Persoalan perlindungan hukum menjadi semakin kompleks ketika WNA terbukti sebagai pihak yang menyediakan seluruh dana pembelian tanah, pembangunan, pemeliharaan, dan pengelolaan objek, sedangkan WNI hanya meminjamkan namanya untuk dicantumkan dalam Sertipikat Hak Milik. Kedudukan materiil tersebut tidak serta-merta menjadikan WNA sebagai pemegang Hak Milik karena pembatasan Pasal 21 ayat (1) UUPA tetap berlaku, tetapi fakta mengenai sumber dana dapat menimbulkan persoalan keadilan ketika WNI menggunakan formalitas sertipikat untuk menguasai

seluruh manfaat ekonomi secara sepihak. Clara et al. (2024) menilai konflik nominee sebagai benturan antara hubungan kontraktual para pihak, pembatasan hukum agraria, dan kepentingan materiil pihak asing yang secara nyata membiayai perolehan tanah. Agustina dan Nazah (2025), dalam kajian terhadap Putusan Nomor 144/PDT/2021/PT DPS, menunjukkan bahwa status WNA sebagai pihak yang mempunyai kepentingan materiil tidak dapat mengesampingkan larangan kepemilikan Hak Milik berdasarkan UUPA. Risiko hukum juga timbul ketika WNI sebagai pemilik formal menjual, menjaminkan, mewariskan, atau mengalihkan objek kepada pihak lain karena WNA tidak tercatat sebagai pemegang hak dalam sistem pendaftaran tanah. Faebriyanti dan Hidayat (2024) menempatkan kondisi tersebut sebagai salah satu akibat utama perjanjian nominee, yaitu lemahnya posisi pemilik materiil ketika terjadi sengketa antara kepemilikan berdasarkan sumber dana dengan kepemilikan berdasarkan data yuridis dalam sertipikat.

Praktik peradilan memberikan gambaran konkret mengenai perbedaan kedudukan pemilik formal dan pemilik materiil dalam sengketa nominee. Putusan Mahkamah Agung Nomor 4223 K/Pdt/2022 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 149/PDT/2021/PT DPS jo. Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 259/Pdt.G/2020/PN Gin menegaskan bahwa akta perjanjian dan akta kuasa yang menjadi dasar nominee bertentangan dengan hukum, batal demi hukum, serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sedangkan pihak WNI yang namanya tercantum dalam Sertipikat Hak Milik tetap diakui sebagai pemilik tanah. Rumusan Hukum Kamar Perdata dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 mempertegas prinsip tersebut dengan menyatakan bahwa penggunaan pinjam nama (*nominee arrangement*) tidak dapat menjadi dasar pemberian hak kepemilikan tanah kepada WNA dan pemilik sebidang tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat meskipun pembelian menggunakan uang, harta, atau aset milik WNA atau pihak lain. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 247/PDT/2021/PT DPS memperlihatkan dimensi berbeda karena pengadilan mengakui adanya kedudukan WNA sebagai pemilik materiil berdasarkan sumber dana, tetapi tetap menyatakan bahwa WNA tidak berhak mempunyai Hak Milik atas tanah berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 144/PDT/2021/PT DPS kembali memperlihatkan bahwa hubungan nominee tidak dapat dijadikan dasar untuk mengesahkan kepemilikan Hak Milik bagi WNA. Agustina dan Nazah (2025) menunjukkan bahwa putusan tersebut memperkuat penerapan asas nasionalitas dalam menentukan status kepemilikan tanah, sedangkan Dalem dan Sarjana (2025) menekankan pentingnya pembuktian substansi nominee dalam menentukan akibat hukum terhadap akta dan kedudukan para pihak. Perbedaan pertimbangan ketiga putusan tersebut memperlihatkan adanya ruang kajian mengenai batas antara perlindungan terhadap pemegang hak formal berdasarkan sertipikat dan perlindungan terhadap kepentingan materiil berdasarkan asal-usul dana.

Penelitian ini berangkat dari permasalahan mengenai akibat hukum terhadap pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah terkait pinjam nama (*nominee*) serta perlindungan hukum terhadap pemilik materiil dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah terkait pinjam nama (*nominee*). Fokus penelitian ditempatkan pada hubungan antara kekuatan pembuktian Sertipikat Hak Milik, asas nasionalitas dalam Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA, keabsahan perjanjian berdasarkan Pasal 1320, Pasal 1337, dan Pasal 1338 KUHPdata, serta penerapan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 dan pertimbangan hakim dalam tiga putusan yang menjadi objek penelitian. Rumusan masalah penelitian adalah bagaimana akibat hukum atas pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah terkait pinjam nama (*nominee*) dan bagaimana perlindungan hukum terhadap pemilik materiil dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah terkait pinjam nama (*nominee*). Tujuan penelitian adalah mengkaji dan menganalisis secara mendalam akibat hukum terhadap pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah terkait pinjam nama (*nominee*) serta mengkaji dan menganalisis perlindungan hukum terhadap pemilik materiil dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah terkait pinjam nama (*nominee*).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif yang menempatkan bahan pustaka atau data sekunder sebagai dasar utama dalam mengkaji permasalahan hukum mengenai kepemilikan materiil dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah terkait perjanjian pinjam nama (*nominee*). Pendekatan penelitian meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan yang berkaitan

dengan isu penelitian, terutama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji penerapan norma hukum dalam perkara konkret yang berkaitan dengan perjanjian nominee dan kepemilikan tanah, sedangkan pendekatan analitis digunakan untuk memahami makna konseptual ketentuan hukum serta penerapannya dalam putusan pengadilan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep kepemilikan materiil, kepemilikan formal, perjanjian nominee, perlindungan hukum, serta prinsip-prinsip hukum yang melatarbelakangi pengaturan kepemilikan Hak Milik atas tanah.

Sumber bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, karya ilmiah hukum, dan literatur yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum tersier berupa kamus, ensiklopedia, indeks, dan sumber penunjang lain yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui identifikasi dan inventarisasi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, studi kepustakaan, serta sumber hukum lain yang relevan, kemudian bahan hukum diklasifikasikan dan diseleksi berdasarkan keterkaitannya dengan permasalahan penelitian. Teknik analisis bahan hukum menggunakan penafsiran gramatikal untuk memahami arti kata, istilah, dan rumusan norma, termasuk ketentuan Pasal 1320 sampai dengan Pasal 1338 KUHPdata, serta penafsiran sistematis untuk menghubungkan suatu ketentuan dengan ketentuan hukum lainnya sebagai satu kesatuan sistem. Konstruksi hukum dilakukan melalui metode analogi dengan menafsirkan suatu peristiwa hukum berdasarkan persamaan asas dan karakteristik hukumnya, sehingga dapat ditemukan konstruksi hukum yang tepat mengenai akibat hukum terhadap pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik dan perlindungan hukum terhadap pemilik materiil dalam hubungan pinjam nama (*nominee*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan dan Akibat Hukum Pihak yang Tercatat dalam Sertipikat Hak Milik atas Tanah terkait Perjanjian *Nominee*

Kedudukan pihak yang tercatat dalam Sertipikat Hak Milik atas tanah pada hubungan pinjam nama (*nominee*) harus dianalisis melalui pertautan antara hukum perjanjian dan hukum agraria nasional. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menempatkan Hak Milik sebagai hak yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, sedangkan Pasal 21 ayat (1) UUPA secara imperatif membatasi subjek Hak Milik hanya kepada Warga Negara Indonesia. Hutomo (2024) menempatkan kepastian hukum sebagai kondisi yang menuntut kejelasan mengenai hak, kewajiban, larangan, dan akibat yang timbul dari suatu hubungan hukum, sehingga kebebasan para pihak tidak dapat diterapkan dengan mengabaikan norma yang bersifat memaksa. Pasal 1338 ayat (1) KUHPdata memang mengakui asas kebebasan berkontrak dan *pacta sunt servanda*, tetapi kebebasan tersebut hanya berlaku terhadap perjanjian yang dibuat secara sah. Hartono (2022) menunjukkan bahwa konstruksi kepemilikan tanah berdasarkan perjanjian nominee justru menimbulkan problem kepastian hukum karena terdapat perbedaan antara subjek yang secara formal tercatat dalam sertipikat dan pihak yang secara materiil membiayai perolehan tanah. Pertentangan tersebut menyebabkan analisis terhadap pemegang Sertipikat Hak Milik tidak cukup berhenti pada nama yang tercatat, tetapi harus menguji pula legalitas hubungan hukum yang melatarbelakangi pendaftaran hak tersebut.

Praktik *nominee* pada dasarnya menciptakan pemisahan antara *legal owner* dengan *beneficial owner* dalam satu objek tanah yang sama. Sancaya (2013) menjelaskan bahwa perjanjian nominee lahir dari hubungan kontraktual yang menempatkan seseorang sebagai pemegang hak secara formal untuk kepentingan pihak lain yang secara nyata mengendalikan manfaat ekonominya. Warga Negara Indonesia dalam konstruksi tersebut berfungsi sebagai pihak yang namanya dicantumkan dalam Sertipikat Hak Milik, sedangkan Warga Negara Asing menyediakan dana pembelian, menguasai objek, membiayai pemeliharaan, dan menikmati nilai ekonomi tanah. Maharani dan Primantari (2025) menilai penggunaan WNI sebagai nominee oleh WNA merupakan cara untuk menguasai Hak Milik yang secara langsung tidak dapat diperoleh karena larangan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Pasal 26 ayat (2) UUPA

memperkeras larangan tersebut dengan menentukan bahwa setiap perbuatan yang dimaksudkan secara langsung maupun tidak langsung untuk memindahkan Hak Milik kepada orang asing adalah batal karena hukum. Naibaho et al. (2026) memandang hubungan nominee dalam investasi asing sebagai bentuk dualisme kepemilikan yang menciptakan ketegangan antara kebenaran administratif dan kebenaran materiil, karena pemegang modal tidak identik dengan pemegang hak yang tercatat secara resmi.

Keabsahan hubungan nominee juga berhadapan dengan persyaratan objektif perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Pasal 1320 angka 4 KUHPerdara mensyaratkan adanya sebab yang halal, sedangkan Pasal 1337 KUHPerdara menentukan bahwa sebab yang dilarang undang-undang, bertentangan dengan kesusilaan, atau bertentangan dengan ketertiban umum tidak dapat menjadi dasar perjanjian yang sah. Ningsih (2020) menjelaskan bahwa bentuk akta otentik yang digunakan untuk menuangkan perjanjian nominee tidak dapat menghilangkan persoalan ketidakabsahan materiil apabila tujuan perjanjian bertentangan dengan ketentuan hukum pertanahan. Nisandra et al. (2023) menemukan bahwa penggunaan akta notariil dalam praktik nominee tetap harus diuji berdasarkan substansi hubungan hukum para pihak dan bukan semata-mata berdasarkan bentuk formal dokumennya. Dalem dan Sarjana (2025) juga menempatkan pembuktian substansi nominee sebagai unsur penting karena kekuatan pembuktian akta tidak identik dengan keabsahan causa yang melatarbelakangi pembentukan akta. Kebatalan akibat tidak terpenuhinya sebab yang halal menjadikan perjanjian nominee tidak dapat digunakan untuk menuntut pemindahan Hak Milik kepada WNA, sekalipun para pihak secara sadar telah menyepakati pembagian kewenangan atas tanah tersebut.

Akibat hukum bagi WNI yang namanya tercantum dalam Sertipikat Hak Milik memiliki karakter yang kompleks karena sertipikat memberikan kedudukan formal yang kuat, tetapi hubungan nominee yang melatarbelakanginya dapat mengandung cacat hukum. Faebriyanti dan Hidayat (2024) menunjukkan bahwa nama yang tercatat dalam sertipikat tetap menjadi titik utama dalam menentukan pihak yang secara yuridis berkedudukan sebagai pemegang Hak Milik, sedangkan pemilik materiil menghadapi kesulitan untuk memperoleh pengakuan hak kebendaan yang sama. Posisi tersebut memungkinkan WNI melakukan tindakan hukum terhadap tanah, termasuk menjual, menjaminkan, atau mengalihkannya, karena secara administratif dirinya tercatat sebagai pemegang hak. Clara et al. (2024) menilai keadaan demikian menimbulkan konflik antara hubungan perdata internal para pihak dengan rezim pertanahan yang mengutamakan kualifikasi subjek hukum berdasarkan kewarganegaraan. Briwijaya (2024) menunjukkan bahwa pembatalan akta pinjam nama menempatkan WNA pada posisi hukum yang rentan karena perlindungan terhadap dana atau kepentingan ekonominya tidak dapat dikonstruksikan menjadi pengakuan Hak Milik atas tanah. Risiko hukum tersebut menjadi semakin besar ketika tanah telah dialihkan kepada pihak ketiga yang mendasarkan tindakannya pada data yuridis dalam sertipikat.

Praktik peradilan memperlihatkan bahwa penegakan hukum terhadap nominee pada umumnya berangkat dari larangan kepemilikan Hak Milik oleh WNA, tetapi hasil akhirnya menunjukkan variasi dalam memandang kepentingan materiil para pihak. Putusan Mahkamah Agung Nomor 4223 K/Pdt/2022 menegaskan bahwa akta perjanjian dan akta kuasa yang membentuk hubungan nominee bertentangan dengan hukum, batal demi hukum, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat, sedangkan WNI yang namanya tercantum dalam sertipikat dinyatakan sebagai pemilik yang sah. Agustina dan Nazah (2025), melalui kajian terhadap Putusan Nomor 144/PDT/2021/PT DPS, memperlihatkan bahwa status WNA sebagai pihak yang mempunyai kepentingan terhadap objek tidak dapat menembus pembatasan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Mardiyani (2019) juga menunjukkan bahwa pengadilan secara konsisten harus menguji perjanjian pinjam nama berdasarkan tujuan yang sebenarnya, terutama ketika konstruksi tersebut digunakan untuk menghindari ketentuan imperatif hukum pertanahan. Mardiani et al. (2025) memperkuat pandangan bahwa sumber kepemilikan yang bertumpu pada nominee akta selalu membutuhkan pengujian terhadap kesesuaian antara bentuk formal, causa perjanjian, dan status subjek pemegang hak. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 kemudian mempertegas pedoman bahwa penggunaan pinjam nama (*nominee arrangement*) tidak dapat dijadikan dasar pemberian hak kepemilikan tanah kepada WNA dan pemilik sebidang tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat meskipun tanah dibeli menggunakan uang atau aset pihak asing.

Tabel 1. Pemetaan Hasil Putusan mengenai Kedudukan Pemilik Formal dan Pemilik Materiil dalam Sengketa Perjanjian *Nominee*

Putusan	Konstruksi Hubungan <i>Nominee</i>	Kedudukan WNA/Pemilik Materiil	Kedudukan WNI/Pemilik Formal	Akibat Utama	Hukum
MA No. 4223 K/Pdt/2022 jo. PT Denpasar No. 149/PDT/2021/PT DPS jo. PN Gianyar No. 259/Pdt.G/2020/PN Gin	Dana pembelian dua bidang tanah dan pembangunan villa berasal dari sebagai WNA, sedangkan SHM tercatat atas meskipun nama WNI dan mendalilkan diperkuat dengan sebagai sejumlah akta dana perjanjian serta akta kuasa	Tidak diakui sebagai pemilik Hak Milik	diakui sebagai pemilik WNI yang tercantum dalam SHM dinyatakan sebagai pemilik sah	Akta Perjanjian No. 10 dan No. 12 serta Akta Kuasa No. 11 dan No. 13 dinyatakan bertentangan dengan hukum, tidak sah, batal demi hukum, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat	
PT Denpasar No. 247/PDT/2021/PT DPS	Tanah dibeli pihak asing dengan dana pihak lainnya tetapi pemilik asing didaftarkan atas berdasarkan nama WNI melalui sumber konstruksi nominee tetapi tetap dan sejumlah akta berhak pendukung mempunyai Hak Milik	Diakui bersama sebagai materiil dana, tetap tidak mempunyai Hak Milik	Berkedudukan sebagai pemilik formal yang namanya tercatat dalam sertipikat	Akta-akta nominee dinyatakan memiliki causa tidak halal dan batal demi hukum; yang pengalihan kepada pihak ketiga dinilai tidak sah karena hubungan dengan pemilik materiil belum diselesaikan	
PT Denpasar No. 144/PDT/2021/PT DPS jo. PN Denpasar No. 426/Pdt.G/2020/PN Dps	Bukti persidangan menunjukkan adanya hubungan Kepentingan nominee yang materiil WNA melibatkan WNA terungkap dalam pembuktian, tetapi namanya tidak melahirkan digunakan dalam Hak Milik struktur penguasaan tanah	Kepentingan materiil WNA dalam memperoleh, tetapi pengakuan sepanjang dilakukan berdasarkan prosedur hukum	Status formal dan proses administrasi pertanahan tetap memperoleh pengakuan	Gugatan ditolak dan tindakan pelepasan serta proses administrasi pertanahan dinilai tidak terbukti sebagai perbuatan melawan hukum	

Pemetaan dalam Tabel 1 menunjukkan bahwa ketiga putusan memiliki titik temu pada penolakan terhadap penggunaan hubungan nominee sebagai dasar pemberian Hak Milik kepada WNA, tetapi terdapat perbedaan dalam menentukan konsekuensi terhadap kepentingan materiilnya. Putusan Mahkamah Agung Nomor 4223 K/Pdt/2022 memberikan tekanan paling kuat terhadap kepemilikan formal dengan menggunakan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 sebagai dasar bahwa pemilik tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 247/PDT/2021/PT DPS justru memisahkan antara pemilik materiil dan pemilik formal, sehingga sumber dana WNA diakui sebagai fakta hukum tanpa mengubah larangan WNA memegang Hak Milik. Laksmono et al. (2024) menunjukkan bahwa konstruksi pinjam nama pada kepemilikan tanah dapat menghasilkan pemisahan antara identitas pemegang hak dan pihak yang secara aktual berkepentingan terhadap aset, tetapi pemisahan tersebut tidak boleh digunakan untuk menghindari aturan mengenai subjek hak. Saleh (2020) menemukan bahwa praktik nominee berkembang karena kebutuhan ekonomi

bertemu dengan pembatasan normatif hukum pertanahan, sehingga para pihak menciptakan serangkaian perjanjian penunjang untuk mempertahankan kendali WNA terhadap objek. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa perbedaan putusan bukan terletak pada pengakuan Hak Milik kepada WNA, melainkan pada sejauh mana kepentingan materiil yang terbukti dapat diperhitungkan dalam penyelesaian hubungan keperdataan.

Kedudukan Notaris dan PPAT mempunyai relevansi langsung terhadap timbulnya akibat hukum karena hubungan nominee sering dibangun melalui sejumlah akta yang secara lahiriah tampak sebagai perbuatan hukum biasa. Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang dikehendaki para pihak, sedangkan Pasal 16 ayat (1) UUJN mewajibkan Notaris bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan para pihak. Fadel dan Saprudin (2026) menempatkan prinsip kehati-hatian PPAT sebagai instrumen penting untuk mengidentifikasi adanya indikasi pinjam nama sebelum suatu akta jual beli dibuat. Pranata (2025) menunjukkan bahwa akibat hukum suatu akta penegasan yang mengandung substansi nominee tetap bergantung pada legalitas tujuan perjanjian dan objek yang hendak dikuasai, sehingga otentisitas akta bukan alat untuk membenarkan causa yang dilarang. Kewajiban profesional tersebut berarti Notaris atau PPAT tidak cukup hanya memeriksa kelengkapan identitas dan dokumen secara formal, tetapi harus memperhatikan apakah rangkaian transaksi secara nyata diarahkan untuk memberikan penguasaan Hak Milik kepada subjek yang dilarang UUPA. Pelanggaran prinsip kehati-hatian berpotensi menimbulkan degradasi kekuatan akta, tanggung jawab perdata, sanksi administratif, maupun persoalan etik terhadap pejabat yang memfasilitasi konstruksi tersebut.

Pembuktian dalam sengketa nominee memiliki kedudukan penting karena pemilik materiil umumnya mengandalkan akta notariil, perjanjian di bawah tangan, bukti transfer dana, surat kuasa, pengakuan utang, PPJB, atau bukti penguasaan fisik untuk menunjukkan kepentingannya. Simatupang (2026) menunjukkan bahwa dokumen di bawah tangan dalam transaksi tanah nominee dapat berfungsi sebagai alat untuk membuktikan hubungan internal para pihak, tetapi nilai pembuktiannya tidak otomatis melahirkan hak kebendaan yang bertentangan dengan hukum agraria. Kekuatan akta otentik juga harus dibedakan antara kekuatan pembuktian formal dengan keabsahan substansi perbuatan hukum, sebagaimana ditegaskan Dalem dan Sarjana (2025) dalam pembahasan mengenai akta yang mengandung substansi nominee. Pasal 1868 KUHPdata memberikan dasar bagi kedudukan akta otentik, tetapi validitas bentuk tersebut tidak dapat mengatasi kebatalan causa berdasarkan Pasal 1320 jo. Pasal 1337 KUHPdata. Kedudukan *source of fund* karena itu lebih tepat dipergunakan untuk mengidentifikasi kepentingan ekonomi atau hubungan perdata pemilik materiil daripada menjadi alat untuk mengubah WNA menjadi pemegang Hak Milik. Pemisahan aspek pembuktian tersebut menjadi penting agar hakim tidak mencampurkan pengakuan mengenai siapa yang membiayai tanah dengan penetapan mengenai siapa yang secara hukum diperbolehkan menjadi subjek Hak Milik.

Persoalan nominee pada tingkat yang lebih luas menunjukkan adanya penyalahgunaan instrumen hukum privat untuk memperoleh hasil yang secara langsung dilarang oleh hukum publik pertanahan. Martinelli et al. (2024) melihat penyalahgunaan regulasi dalam penguasaan lahan oleh pihak asing sebagai persoalan yang dapat melemahkan efektivitas pembatasan kepemilikan tanah apabila transaksi formal sengaja dibentuk untuk menyembunyikan penguasaan sebenarnya. Naibaho et al. (2026) menegaskan bahwa meningkatnya kepentingan investasi asing terhadap properti tidak menghapus kewajiban untuk tunduk pada klasifikasi hak atas tanah yang diperbolehkan bagi WNA. Pasal 42 UUPA sebenarnya menyediakan konstruksi Hak Pakai bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sehingga penggunaan nominee untuk memperoleh manfaat yang menyerupai Hak Milik tidak memiliki alasan untuk dibiarkan sebagai praktik alternatif. Penyalahgunaan skema perdata semacam ini juga mereduksi fungsi pendaftaran tanah karena data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tidak menggambarkan hubungan ekonomi yang sebenarnya. Penegakan hukum terhadap nominee karena itu bukan semata-mata persoalan membatalkan kontrak, melainkan juga menjaga konsistensi asas nasionalitas, kepastian data pertanahan, dan integritas sistem pendaftaran hak.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat hukum perjanjian nominee membentuk dua lapis konsekuensi yang harus dibedakan secara tegas, yaitu konsekuensi terhadap status Hak Milik dan konsekuensi terhadap kepentingan materiil para pihak. Status Hak Milik tetap tunduk pada Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 26 ayat (2) UUPA, sehingga WNA tidak dapat memperoleh Hak Milik hanya karena menjadi penyedia dana, penguasa fisik, atau penerima manfaat ekonomi tanah. Kepentingan materiil

berupa sumber dana, pembayaran harga, pembangunan, pengelolaan, atau hubungan utang-piutang masih dapat menjadi fakta hukum yang dinilai secara keperdataan tanpa mengubah status subjek Hak Milik. Faebriyanti dan Hidayat (2024) memperlihatkan bahwa akibat hukum nominee harus dibaca melalui pemisahan antara hak formal dalam sertifikat dan hubungan kontraktual di belakangnya, sedangkan Briwijaya (2024) menegaskan bahwa perlindungan terhadap WNA tidak dapat diarahkan pada legitimasi kepemilikan tanah yang dilarang. Hartono (2022) menempatkan kepastian hukum sebagai alasan utama perlunya konsistensi antara sistem pendaftaran tanah dan ketentuan mengenai subjek hak, sedangkan Hutomo (2024) menunjukkan bahwa batas normatif merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penciptaan kepastian hukum. Kebaruan yang terlihat dari analisis tiga putusan tersebut terletak pada adanya dualisme penyelesaian: hukum tetap mempertahankan WNI sebagai subjek formal Hak Milik, tetapi pembuktian mengenai sumber dana dapat menjadi dasar pengakuan terbatas terhadap kepentingan materiil WNA tanpa mengubahnya menjadi pemegang Hak Milik.

Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Materiil dalam Sertifikat Hak Milik atas Tanah terkait Perjanjian *Nominee*

Perlindungan hukum terhadap pemilik materiil dalam hubungan *nominee* harus ditempatkan dalam batas yang ditentukan oleh hukum pertanahan nasional. Teori Perlindungan Hukum Sudikno Mertokusumo membedakan perlindungan preventif untuk mencegah pelanggaran dan perlindungan represif untuk menyelesaikan sengketa yang telah terjadi. Kedudukan Warga Negara Asing (WNA) sebagai penyedia dana tidak serta-merta memberinya hak untuk memperoleh Sertifikat Hak Milik karena Pasal 21 ayat (1) UUPA hanya memperbolehkan Warga Negara Indonesia menjadi subjek Hak Milik. Maharani dan Primantari (2025) menegaskan bahwa penguasaan Hak Milik melalui konstruksi nominee bertentangan dengan pembatasan subjek hak dalam UUPA. Naibaho et al. (2026) juga menunjukkan bahwa perlindungan terhadap investasi asing di bidang pertanahan tetap harus ditempatkan dalam koridor jenis hak yang diperbolehkan hukum nasional.

Perlindungan preventif terhadap sengketa nominee pada dasarnya telah dibentuk melalui Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Pasal 26 ayat (2) UUPA menyatakan perbuatan yang secara langsung maupun tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik kepada orang asing batal karena hukum. Sistem pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 kemudian memberikan kepastian melalui pencatatan data fisik dan data yuridis atas nama subjek yang memenuhi persyaratan hukum. Hartono (2022) menjelaskan bahwa kepastian hukum kepemilikan tanah sangat bergantung pada kesesuaian antara dasar perolehan, identitas pemegang hak, dan data yang tercatat dalam sistem pertanahan. Faebriyanti dan Hidayat (2024) menilai bahwa hubungan nominee justru menimbulkan ketidakpastian karena pihak yang menyediakan dana berbeda dengan pihak yang secara yuridis tercatat dalam sertifikat.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 memberikan batas yang lebih tegas terhadap kemungkinan perlindungan kepemilikan bagi pemilik materiil asing. Rumusan Hukum Kamar Perdata menyatakan bahwa penggunaan pinjam nama (*nominee arrangement*) tidak dapat menjadi dasar pemberian hak kepemilikan tanah kepada WNA dan pemilik tanah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Agustina dan Nazah (2025) memperlihatkan penerapan prinsip tersebut dalam sengketa nominee dengan menempatkan ketentuan UUPA sebagai dasar utama penentuan status kepemilikan. Mardiyani (2019) juga menunjukkan bahwa penggunaan perjanjian pinjam nama tidak dapat mengatasi larangan imperatif kepemilikan Hak Milik bagi WNA. Posisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemilik materiil tidak dapat berbentuk pengesahan Hak Milik yang sejak awal tidak diperbolehkan oleh undang-undang.

Kepentingan keperdataan pemilik materiil tetap dapat dibedakan dari tuntutan untuk memperoleh Hak Milik atas tanah. WNA yang dapat membuktikan aliran dana, pembayaran harga tanah, pembangunan, atau pengeluaran lain pada prinsipnya memiliki kepentingan materiil yang dapat dinilai oleh hakim dalam sengketa perdata. Briwijaya (2024) menunjukkan bahwa batalnya perjanjian pinjam nama tidak selalu menghilangkan seluruh persoalan keperdataan yang timbul di antara para pihak, terutama ketika terdapat kerugian finansial yang dapat dibuktikan. Clara et al. (2024) menempatkan konflik nominee sebagai persoalan yang mempertemukan larangan hukum agraria dengan hubungan perdata mengenai sumber pembiayaan dan manfaat ekonomi. Perlindungan yang mungkin diberikan

karena itu lebih tepat diarahkan pada pemulihan kepentingan keperdataan, bukan pada pengakuan WNA sebagai pemegang Hak Milik.

Pembuktian menjadi faktor utama untuk menentukan apakah kepentingan materiil WNA dapat memperoleh pengakuan terbatas dari pengadilan. Akta notariil, bukti transfer, perjanjian di bawah tangan, surat pengakuan, kuasa, dan bukti penguasaan fisik dapat menunjukkan keberadaan hubungan internal antara pemegang nama dengan penyedia dana. Dalem dan Sarjana (2025) menegaskan bahwa akta yang mengandung substansi nominee tetap harus diuji berdasarkan isi dan tujuan perbuatannya, bukan sekadar kekuatan formal dokumennya. Simatupang (2026) menunjukkan bahwa dokumen di bawah tangan dapat membantu membuktikan hubungan keperdataan dalam transaksi nominee, tetapi tidak otomatis melahirkan Hak Milik bagi WNA. Nisandra et al. (2023) juga memperlihatkan bahwa bentuk akta notariil tidak mampu mengesampingkan pembatasan subjek Hak Milik dalam UUPA.

Tabel 2. Pola Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Materiil dalam Tiga Putusan Sengketa Nominee

Putusan	Fakta Kepemilikan Materiil	Sikap terhadap WNA	Bentuk Perlindungan yang Terlihat	Batas Perlindungan
MA No. 4223 K/Pdt/2022 jo. Denpasar 149/PDT/2021/PT jo. PN Gianyar 259/Pdt.G/2020/PN Gin	WNA mendalilkan dana pembelian tanah dan pembangunan villa berasal dari mereka	Gugatan WNA ditolak dan WNI namanya tercantum dalam SHM dinyatakan sebagai pemilik sah	Tidak terdapat pengakuan hak atas tanah bagi pemilik materiil	Akta nominee batal demi hukum dan tidak dapat dijadikan dasar kepemilikan
PT Denpasar No. 247/PDT/2021/PT DPS	Dana pembelian tanah berasal dari WNA dan pihak asing terkait	WNA diakui sebagai pemilik materiil, tetapi dinyatakan tidak berhak mempunyai Hak Milik	Pengakuan yudisial terhadap kepentingan materiil dan pembatasan pengalihan yang mengabaikan hubungan dengan pemilik materiil	Pengakuan materiil tidak berubah menjadi Hak Milik
PT Denpasar No. 144/PDT/2021/PT jo. PN Denpasar 426/Pdt.G/2020/PN Dps	Hubungan nominee dan kepentingan WNA melalui pembuktian	Gugatan ditolak dan proses pelepasan administrasi pertanahan dinilai terbukti melawan hukum	Tidak terdapat perlindungan berupa pengakuan Hak Milik bagi WNA	Kepentingan materiil tunduk pada larangan kepemilikan asing dalam UUPA

Data dalam Tabel 2 memperlihatkan bahwa perlindungan terhadap pemilik materiil tidak diterapkan dalam pola yang sepenuhnya seragam. Putusan Mahkamah Agung Nomor 4223 K/Pdt/2022 menempatkan kekuatan data yuridis sertipikat dan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 sebagai dasar utama untuk melindungi pihak WNI yang namanya tercatat. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 247/PDT/2021/PT DPS memberikan konstruksi berbeda dengan mengakui kedudukan WNA sebagai pemilik materiil tanpa memberikan Hak Milik kepadanya. Sancaya (2013) menjelaskan bahwa perjanjian nominee memang membentuk pemisahan antara pemegang hak formal dan pihak yang mengendalikan kepentingan ekonominya. Mardiani et al. (2025) menunjukkan bahwa hakim dalam sengketa yang bersumber dari nominee akta perlu membedakan antara status yuridis kepemilikan dengan fakta hubungan materiil agar penyelesaian perkara tidak semata-mata berhenti pada formalitas dokumen.

Perlindungan represif terhadap pemilik materiil menjadi relevan ketika pemegang nama menyalahgunakan kedudukan formalnya untuk mengalihkan, menjual, menjaminkan, atau menguasai seluruh manfaat objek secara sepihak. Pengakuan terhadap kepentingan materiil dapat berfungsi untuk mencegah terjadinya pengayaan tanpa hak ketika bukti menunjukkan seluruh dana berasal dari pihak lain. Laksmono et al. (2024) memperlihatkan bahwa konstruksi pinjam nama dapat menimbulkan konflik serius ketika pihak yang tercatat sebagai pemegang hak menggunakan kedudukan formalnya dengan mengabaikan hubungan hukum yang mendasari perolehan aset. Saleh (2020) menunjukkan bahwa praktik nominee di Bali berkembang melalui kombinasi hubungan kepercayaan dan instrumen kontraktual yang menjadi rentan ketika hubungan para pihak memburuk. Perlindungan terhadap kepentingan finansial tersebut tetap tidak boleh ditafsirkan sebagai pengakuan terhadap Hak Milik bagi WNA karena batas Pasal 21 UUPA tetap bersifat imperatif.

Alternatif perlindungan yang sah bagi WNA harus diarahkan pada bentuk hak atas tanah yang memang dibuka oleh peraturan perundang-undangan. Pasal 42 UUPA memberikan kemungkinan Hak Pakai kepada orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sehingga kebutuhan pemanfaatan tanah tidak harus ditempuh melalui konstruksi nominee. Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1241/SK-HK.02/IX/2022 juga menjadi salah satu instrumen yang digunakan dalam penelitian untuk menunjukkan adanya jalur legal bagi orang asing dalam memperoleh tempat tinggal atau hunian melalui hak yang diperbolehkan. Martinelli et al. (2024) menilai penyalahgunaan regulasi untuk menyembunyikan dominasi penguasaan lahan asing justru menimbulkan kerentanan hukum bagi semua pihak. Fadel dan Saprudin (2026) menempatkan prinsip kehati-hatian PPAT sebagai instrumen pencegahan penting agar transaksi yang secara substansial mengandung pinjam nama dapat dikenali sebelum menimbulkan sengketa.

Notaris dan PPAT mempunyai posisi penting dalam membangun perlindungan preventif agar para pihak tidak memasuki hubungan nominee sejak awal. Pasal 15 ayat (2) huruf e Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan ruang bagi Notaris untuk memberikan penyuluhan hukum berkaitan dengan pembuatan akta, sedangkan kewajiban bertindak jujur, saksama, mandiri, dan tidak berpihak menjadi bagian dari prinsip pelaksanaan jabatan. Pranata (2025) menunjukkan bahwa akta penegasan yang memuat hubungan pinjam nama dapat menimbulkan akibat hukum ketika substansinya tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Ningsih (2020) juga menegaskan bahwa keabsahan akta tidak hanya bergantung pada pemenuhan bentuk formal, tetapi juga pada legalitas hubungan hukum yang dituangkan di dalamnya. Fungsi preventif Notaris karena itu lebih tepat diwujudkan melalui penjelasan risiko hukum, penolakan terhadap konstruksi yang memiliki *causa* terlarang, dan pengarahan WNA kepada jenis hak yang diperbolehkan.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemilik materiil dalam sengketa nominee bersifat terbatas dan tidak dapat disamakan dengan perlindungan terhadap pemegang Hak Milik. Hukum pertanahan tetap melindungi struktur kepemilikan formal berdasarkan Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA, sedangkan hukum perdata masih memungkinkan fakta sumber dana dan kepentingan ekonomi dipertimbangkan dalam penyelesaian sengketa tertentu. Hutomo (2024) menempatkan kepastian hukum sebagai kebutuhan untuk menetapkan batas yang jelas antara hak yang dapat dilindungi dan kepentingan yang tidak dapat dilegitimasi karena bertentangan dengan norma. Faebriyanti dan Hidayat (2024) memperlihatkan bahwa akibat nominee harus dipahami melalui perbedaan antara pihak yang tercatat dalam sertifikat dan pihak yang mempunyai kepentingan materiil. Kebaruan hasil penelitian terletak pada ditemukannya pola perlindungan ganda yang tidak identik, yaitu perlindungan penuh terhadap status formal WNI sebagai subjek Hak Milik dan perlindungan keperdataan yang sangat terbatas terhadap WNA apabila kepentingan materiilnya dapat dibuktikan. Pola tersebut menegaskan bahwa keadilan terhadap pemilik materiil dapat dipertimbangkan tanpa mengubah larangan kepemilikan Hak Milik bagi WNA menjadi dapat dikesampingkan.

Peran Notaris/PPAT dan Kekuatan Pembuktian dalam Pencegahan serta Penyelesaian Sengketa *Nominee*

Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki posisi strategis dalam mencegah terbentuknya hubungan *nominee* yang bertentangan dengan hukum pertanahan nasional. Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik, termasuk memberikan penyuluhan hukum sebagaimana Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN. Fadel dan

Saprudin (2026) menempatkan prinsip kehati-hatian sebagai kewajiban penting PPAT untuk mendeteksi penggunaan nama pihak lain dalam transaksi pertanahan. Hutomo (2024) juga menegaskan pentingnya kepastian hukum melalui pembatasan kewenangan dan penegasan akibat hukum agar suatu perbuatan hukum tidak menimbulkan konflik pada kemudian hari.

Kewajiban profesional Notaris tidak berhenti pada pemeriksaan identitas dan pemenuhan bentuk formal akta. Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN mewajibkan Notaris bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, serta menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Ningsih (2020) menunjukkan bahwa keabsahan akta dalam peralihan tanah tetap bergantung pada kesesuaian substansi perjanjian dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pranata (2025) juga memperlihatkan bahwa akta penegasan yang memuat hubungan pinjam nama dapat kehilangan dasar keberlakuannya apabila substansinya digunakan untuk mencapai tujuan yang dilarang hukum.

Akta yang digunakan dalam konstruksi *nominee* umumnya berbentuk rangkaian dokumen yang secara lahiriah tampak sebagai perjanjian keperdataan biasa. Akta pengakuan utang, kuasa menjual, perjanjian pengikatan jual beli, perjanjian sewa jangka panjang, dan pernyataan kepemilikan modal dapat digunakan secara kumulatif untuk memberikan kendali kepada WNA atas tanah yang tercatat atas nama WNI. Nisandra et al. (2023) menegaskan bahwa bentuk akta notariil tidak dapat menjadi sarana untuk mengesahkan kepemilikan Hak Milik oleh pihak asing ketika substansinya bertentangan dengan UUPA. Sancaya (2013) juga menunjukkan bahwa kekuatan mengikat perjanjian *nominee* tetap dibatasi oleh syarat sah perjanjian dan ketentuan hukum pertanahan yang bersifat memaksa.

Kekuatan pembuktian akta autentik perlu dibedakan secara tegas dari keabsahan materiil perbuatan hukum yang dicantumkan di dalamnya. Pasal 1868 KUHPdata memberikan dasar mengenai akta autentik, sedangkan Pasal 1870 KUHPdata menempatkan akta autentik sebagai alat bukti yang sempurna bagi para pihak mengenai hal-hal yang termuat di dalamnya. Dalem dan Sarjana (2025) menjelaskan bahwa substansi *nominee* tetap harus diuji meskipun dituangkan dalam akta autentik karena kekuatan pembuktian tidak dapat menutupi causa yang dilarang. Simatupang (2026) memperlihatkan hal serupa pada dokumen di bawah tangan, yaitu dokumen dapat membuktikan hubungan internal para pihak tanpa otomatis menciptakan hak kebendaan yang tidak diperbolehkan hukum.

Pertentangan antara formalitas akta dan legalitas substansinya terlihat jelas ketika Pasal 1320 angka 4 KUHPdata dibaca bersama Pasal 1337 KUHPdata dan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Maharani dan Primantari (2025) menjelaskan bahwa penggunaan *nominee* untuk menguasai Hak Milik oleh WNA pada hakikatnya berhadapan langsung dengan larangan mengenai subjek Hak Milik. Faebriyanti dan Hidayat (2024) menunjukkan bahwa konsekuensi hukum tidak hanya mengenai hubungan WNA dan WNI, tetapi juga dapat memengaruhi status akta serta keamanan transaksi dengan pihak ketiga. Hartono (2022) menempatkan keadaan tersebut sebagai persoalan kepastian hukum karena dokumen formal yang tampak sah dapat memiliki hubungan dasar yang bertentangan dengan ketentuan imperatif.

Tabel 3. Instrumen Pembuktian dan Implikasi Hukumnya dalam Sengketa Perjanjian *Nominee*

Instrumen/Bukti	Fungsi dalam Hubungan <i>Nominee</i>	Nilai Pembuktian	Batas atau Risiko Hukum
Sertipikat Hak Milik	Membuktikan pihak yang tercatat sebagai pemegang hak	Alat bukti kuat mengenai data fisik dan data yuridis berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997	Tidak membenarkan hubungan di belakang sertipikat apabila digunakan untuk penyelundupan hukum
Akta Perjanjian <i>Nominee</i>	Mengatur hubungan internal antara pemilik modal dengan pemegang nama	Dapat membuktikan kesepakatan dan hubungan para pihak	Berpotensi batal demi hukum karena causa tidak halal berdasarkan Pasal 1320 jo. Pasal 1337 KUHPdata
Akta Kuasa Menjual/Kuasa Mutlak	Memberikan kendali kepada pemilik materiil untuk mengalihkan objek	Membuktikan pemberian kewenangan secara keperdataan	Tidak dapat digunakan untuk secara tidak langsung memberikan Hak Milik kepada WNA

Instrumen/Bukti		Fungsi dalam Hubungan <i>Nominee</i>	Nilai Pembuktian	Batas atau Risiko Hukum
Akta Utang	Pengakuan	Mengikat WNI seolah memiliki kewajiban finansial kepada WNA	Membuktikan keberadaan hubungan utang sepanjang benar-benar terjadi	Dapat dikesampingkan jika terbukti fiktif dan hanya dibuat sebagai instrumen pengamanan nominee
Bukti Transfer/ <i>Source of Fund</i>		Membuktikan asal dana pembelian tanah	Memiliki arti penting untuk menentukan pemilik materiil	Tidak mengubah WNA menjadi subjek Hak Milik
Dokumen di Bawah Tangan		Membuktikan kesepakatan internal, pembayaran, atau penguasaan	Dinilai bersama alat bukti lain dalam persidangan	Tidak memiliki kekuatan untuk mengesampingkan UUPA
Bukti Fisik	Penguasaan	Menunjukkan penggunaan dan pemanfaatan objek oleh pemilik materiil	Dapat mendukung pembuktian kepentingan materiil	Tidak dengan sendirinya menciptakan Hak Milik bagi WNA

Pemetaan pada Tabel 3 memperlihatkan bahwa alat bukti dalam perkara nominee mempunyai fungsi yang berbeda antara pembuktian hak kebendaan dan pembuktian hubungan keperdataan. Sertipikat tetap menjadi instrumen utama untuk menunjukkan pemegang hak secara formal, sedangkan bukti transfer dan perjanjian internal lebih relevan untuk membuktikan kepentingan materiil. Mardiani et al. (2025) menunjukkan bahwa nominee akta harus diperiksa dengan melihat hubungan antara dokumen, sumber perolehan, dan status pihak yang berkepentingan terhadap tanah. Clara et al. (2024) juga menilai bahwa kompleksitas sengketa nominee muncul karena pembuktian finansial dapat menunjukkan pemilik ekonomi yang berbeda dari pemilik yang diakui dalam sistem pertanahan.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 4223 K/Pdt/2022 memperlihatkan keterbatasan kekuatan akta ketika substansi perjanjiannya bertentangan dengan hukum. Akta Perjanjian Nomor 10 dan Nomor 12 serta Akta Kuasa Nomor 11 dan Nomor 13 dinyatakan tidak sah, batal demi hukum, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena menjadi bagian dari konstruksi nominee. Mardiyani (2019) menunjukkan bahwa pengadilan dalam perkara pinjam nama harus menilai tujuan sebenarnya dari perjanjian, bukan hanya bentuk dokumen yang diajukan. Agustina dan Nazah (2025) juga memperlihatkan melalui Putusan Nomor 144/PDT/2021/PT DPS bahwa pembuktian keberadaan hubungan nominee tidak menghasilkan pengakuan Hak Milik kepada WNA karena larangan UUPA tetap menjadi batas utama.

Posisi *source of fund* memperoleh arti penting ketika hakim perlu membedakan antara kepemilikan formal atas tanah dengan kepentingan ekonomi yang berasal dari pembiayaan. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 247/PDT/2021/PT DPS memperlihatkan bahwa bukti sumber dana dapat mendukung pengakuan WNA sebagai pemilik materiil tanpa menjadikannya pemegang Hak Milik. Briwijaya (2024) menilai kepentingan WNA yang akta pinjam namanya dibatalkan masih dapat dilihat dari perspektif perlindungan terhadap kerugian keperdataan yang dapat dibuktikan. Laksmono et al. (2024) juga menunjukkan bahwa pemisahan antara pemegang nama dan pihak yang sebenarnya berkepentingan terhadap aset merupakan inti persoalan nominee yang harus dibaca secara hati-hati dalam proses pembuktian.

Pencegahan sengketa nominee memerlukan sikap aktif Notaris dan PPAT sebelum akta dibuat dan ditandatangani para pihak. Saleh (2020) menunjukkan bahwa praktik pinjam nama berkembang melalui hubungan kepercayaan yang kemudian diperkuat dengan berbagai instrumen kontraktual, sehingga tahap pembuatan akta menjadi titik penting untuk menghentikan praktik tersebut. Martinelli et al. (2024) menilai penyalahgunaan regulasi melalui nominee berpotensi membuka ruang dominasi penguasaan tanah oleh pihak asing secara terselubung. Naibaho et al. (2026) menegaskan bahwa kepentingan investasi asing tetap harus diarahkan kepada jenis hak yang diperbolehkan, sedangkan Notaris dan PPAT harus memastikan transaksi tidak digunakan untuk menghindari pembatasan tersebut.

Konstruksi perlindungan yang sesuai hukum seharusnya mengarahkan kepentingan WNA kepada Hak Pakai sebagaimana Pasal 42 UUPA dan bukan kepada penguasaan Hak Milik melalui perantara WNI. Prinsip kehati-hatian juga menuntut Notaris untuk memberikan penyuluhan hukum dan menolak pembuatan akta apabila kehendak para pihak secara nyata diarahkan pada penyelundupan hukum. Fadel dan Saprudin (2026) memandang verifikasi tujuan transaksi sebagai bagian penting dari tanggung jawab PPAT, sedangkan Ningsih (2020) menempatkan substansi perjanjian sebagai parameter penentu keabsahan akta. Pranata (2025) memperkuat pandangan bahwa pejabat pembuat akta tidak dapat berlindung pada formalitas dokumen apabila rangkaian aktanya secara nyata digunakan untuk mendukung hubungan nominee.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi Notaris dan PPAT harus ditempatkan sebagai mekanisme perlindungan preventif, sedangkan pembuktian di pengadilan berfungsi sebagai mekanisme represif ketika sengketa telah terjadi. Kepastian hukum membutuhkan pemisahan tegas antara alat bukti yang menunjukkan Hak Milik dan alat bukti yang hanya menunjukkan kepentingan ekonomi pemilik materiil, sebagaimana sejalan dengan pandangan Hutomo (2024) dan Hartono (2022). Perlindungan keperdataan terhadap sumber dana tetap dimungkinkan secara terbatas, tetapi tidak boleh berkembang menjadi pengesahan kepemilikan tanah yang dilarang, sebagaimana juga terlihat dalam analisis Faebriyanti dan Hidayat (2024) serta Briwijaya (2024). Konstruksi tersebut menempatkan pencegahan oleh Notaris/PPAT, ketelitian pembuktian oleh hakim, dan konsistensi penerapan UUPA sebagai tiga instrumen utama untuk mengurangi praktik nominee sekaligus menjaga kepastian hukum pertanahan Indonesia.

KESIMPULAN

Akibat hukum perjanjian pinjam nama (*nominee*) menempatkan Warga Negara Indonesia yang tercatat dalam Sertifikat Hak Milik sebagai pemilik formal yang sah berdasarkan Pasal 20 dan Pasal 21 UUPA. Perjanjian *nominee* yang ditujukan untuk memberikan penguasaan Hak Milik kepada Warga Negara Asing bertentangan dengan hukum agraria dan tidak memenuhi unsur sebab yang halal, sehingga batal demi hukum. SEMA Nomor 10 Tahun 2020 mempertegas bahwa *nominee agreement* tidak dapat menjadi dasar kepemilikan tanah bagi WNA dan pemilik sah adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Perlindungan hukum terhadap WNA sebagai pemilik materiil tidak dapat diberikan dalam bentuk pengakuan Hak Milik karena bertentangan dengan asas nasionalitas dalam UUPA. Kepentingan materiil yang timbul dari penyediaan dana hanya dapat dipertimbangkan secara terbatas dalam hubungan keperdataan dan tidak mengubah status kepemilikan tanah. Hasil penelitian menegaskan bahwa praktik *nominee* tetap menimbulkan ketidakpastian dan sengketa karena adanya perbedaan antara pemilik formal dalam sertifikat dan pihak yang menguasai kepentingan materiil.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, A. A., & Nazah, F. N. (2025). Status Hukum Hak Kepemilikan Atas Tanah oleh WNA Akibat Perjanjian Nominee Dengan WNI (Studi Putusan Nomor 144/Pdt/2021/Pt. Dps). *Jurnal Media Hukum*, 13(2), 189-206. <https://doi.org/10.59414/jmh.v13i2.1023>.
- Briwijaya, R. (2024). Perlindungan Hukum Bagi Penghadap (Wna) Atas Akta Perjanjian Pinjam Nama Yang Dinyatakan Batal. *Jurnal Ilmiah Nusantara*, 1(5), 85-96. <https://doi.org/10.61722/jinu.v1i5.2438>.
- Clara, A. D., Novia, E. A., Astuti, R. D., Hotimah, H., Buana, V. B., & Wijaya, M. M. (2024). Akibat Hukum Perjanjian Pinjam Nama Atas Kepemilikan Tanah WNA dalam Perspektif Hukum Perdata Internasional. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, 1(6). <https://doi.org/10.5281/zenodo.10523179>.
- Dalem, A. A. G. K., & Sarjana, I. M. (2025). Pembuktian Akta Perjanjian Yang Terdapat Substansi Nominee Berkaitan Dengan Penguasaan Hak Milik. *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 10(02), 305-315. <https://doi.org/10.24843/AC.2025.v10.i02.p6>.
- Fadel, F. A., & Saprudin, S. (2026). Analisis Yuridis Prinsip Kehati-hatian PPAT Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Terkait Pinjam Nama. *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 7(2), 644-654. <https://doi.org/10.55357/is.v7i2.1347>.

- Faebriyanti, M., & Hidayat, A. S. (2024). Akibat Hukum Kepemilikan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Bagi Para Pihak Berdasarkan Perjanjian Nominee. *Mavisha: Law and Society Journal*, 1(1). <https://doi.org/10.15408/h2ckcf29>.
- Hartono, W. (2022). Kepastian Hukum Jual Beli Tanah dengan Kepemilikan Berdasarkan Perjanjian Nominee. *Amanna Gappa*, 35-46. <https://doi.org/10.20956/ag.v30i1.21305>.
- Hutomo, P. (2024). Legal Standing of Spouse Consent in Sale and Purchase Agreement of Shares from Perspective of Separation of Company's Assets to Create Legal Certainty in Investment in Limited Liability. *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum Yuridumelu: Universitas Pekalongan*, 23(3), 1762-1769. <https://doi.org/10.31941/pj.v23i3.5167>.
- Laksmono, O., Retnaningsih, S., & Alwesius, A. (2024). Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Perseroan Terbatas Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama Yang Dituangkan Dalam Bentuk Akta Pernyataan (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Samarinda Nomor 153/PDT/2022/PT SMR). *Indonesian Notary*, 6(1), 2. <https://doi.org/10.21143/notary.vol6.no1.1>.
- Maharani, P. K. P., & Primantari, A. A. A. (2025). Penguasaan Hak Milik atas Tanah oleh Warga Negara Asing Melalui Nominee Berdasarkan KUHPerduta dan UUPA. *Jurnal Media Akademik (JMA)*, 3(10). <https://doi.org/10.62281/wq5yx917>.
- Mardiani, E., Afandi, A., & Heriawanto, B. K. (2025). Analisis Yuridis Kepemilikan Hak Atas Tanah Yang Bersumber Dari Nominee Akta (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor 82/Pdt/2019/PT. Yyk pada tanggal 19 Juli 2019). *Dinamika*, 31(1), 11205-11219.
- Mardiyani, R. (2019). Analisis Yuridis Putusan Nomor: 510/Pdt. G/2012/Pn. Dps Terkait Pelanggaran Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Terhadap Perjanjian Pinjam Nama (Nominee). *Novum: Jurnal Hukum*, 6(04), 1-10. <https://doi.org/10.2674/novum.v6i4.35971>.
- Martinelli, I., Tius, R. F. N., & Estellin, E. A. (2024). Dampak Penyalahgunaan Regulasi Terhadap Kepemilikan Lahan Yang Didominasi Oleh Pihak Asing Dalam Perjanjian Nominee. *Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora*, 4(3), 219-224. <https://doi.org/10.3153/humaniora.v4i3>.
- Naibaho, G. P., Mahendrawati, N. L. M., & Rideng, I. W. (2026). Penguasaan Hak Atas Tanah Berdasarkan Perjanjian Nominee dalam Investasi Asing di Indonesia. *Birokrasi: Jurnal Ilmu Hukum Dan Tata Negara*, 4(1), 347-367. <https://doi.org/10.55606/birokrasi.v4i1.2540>.
- Ningsih, R. S. O. W. D. (2020). Keabsahan Akta Perjanjian Nominatedalam Perjanjian Peralihan Hak Milik Atas Tanah Yang Dibuat Oleh Atau Dihadapan Notaris/Pejabat Pembuat Akta. *International Significance of Notary*, 1(1), 89-100. <http://dx.doi.org/10.2020/ison.v1i1.7210>.
- Nisandra, L. W., Dantes, K. F., & Lasmawan, I. W. (2023). Perjanjian Nominee Dalam Bentuk Akta Notariil Terhadap Status Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia (Studi Putusan Nomor 549/Pdt. G/2019/PN Sgr). *Jurnal Komunitas Yustisia*, 6(1), 404-417. <https://doi.org/10.23887/jatayu.v6i1.60321>.
- Pranata, A. R. (2025). Akibat hukum akta penegasan notaris yang memuat perjanjian pinjam nama (nominee) benda bergerak (Studi Putusan Nomor 5/Pdt. G/2022/PN Stb jo. Putusan 612/PDT/2022/PT MDN). *Indonesian Notary*, 7(3), 3. <https://doi.org/10.21143/notary.vol7.no3.384>.
- Saleh, H. (2020). Praktik perjanjian pinjam nama (nominee) di Kota Denpasar Bali perspektif hukum positif dan hukum Islam. *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, 54(1), 59-82. <https://doi.org/10.14421/ajish.v54i1.587>.
- Sancaya, I. W. W. (2013). Kekuatan Mengikat Perjanjian Nominee Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 2(3), 44083. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2013.v02.i03.p10>.

Simatupang, A. S. (2026). Analisis Yuridis Penggunaan Dokumen di Bawah Tangan dalam Transaksi Tanah Nominee dan Implikasinya terhadap Penyelesaian Sengketa Perdata: Studi Putusan Kasasi Nomor 753 K/Pdt/2023. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 7(9).
<https://doi.org/10.56370/jhl.v7i9.4170>.