

MODEL PERJANJIAN SESUAI PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NOMOR 4 TAHUN 2026 TENTANG PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PRODUKTIF DAN LARANGAN ALIH KEPEMILIKAN LAHAN SECARA NOMINEE

Widi Nugrahaningsih¹, Ety Isworo²

^{1,2}Universitas Duta Bangsa Surakarta

Email: widi_nugrahaningsih@udb.ac.id, Raquel_wirasya@yahoo.com

ABSTRAK

Bali masuk dalam Tripadvisor's Travelers' Choice Awards 2025: Best Destinations in Asia. Bali menjadi urutan pertama destinasi pilihan wisata, mengalahkan kota-kota lain di dunia sebagai tempat berwisata. Akan tetapi, wisatawan mancanegara ingin menanamkan modal sebagai usaha (investasi) dengan cara menguasai dan memiliki tanah di Provinsi Bali. Urgensi Penelitian ini, adanya temuan hasil Penelitian Kelompok Kerja Krisis Nominee Indonesia (K3NI) yang menyatakan bahwa negara mengalami kerugian ratusan triliun rupiah, karena banyak Warga Negara Asing (WNA) melakukan praktik pinjam nama (nominee) untuk memiliki properti dan tanah di Provinsi Bali. Bahkan, terdapat 10.500 bidang tanah yang mengalami kasus nominee. Nilai kerugian dari kasus nominee, jika dirupiahkan bisa mencapai 109,2 triliun. Jika tidak ada kebijakan yang dapat mencegah praktik nominee oleh Warga Negara Asing, maka akan mengancam kedaulatan wilayah Negara Indonesia. Tujuan penelitian ini, untuk menganalisis penyebab peraturan tentang agraria di Indonesia tidak efektif mencegah kasus nominee. Tujuan lainnya yaitu untuk menemukan kepastian hukum atas dampak nominee di provinsi bali. Metode penelitian ini Yuridis Normatif, dilakukan dengan kajian perundang-undangan dan analisis atas kebijakan daerah yang telah ada sebelumnya. Hasil dari penelitian ini yaitu pencegahan nominee dimulai dari adanya peraturan daerah provinsi bali tahun 2026 dan penegakan hukum atas nominee baik sebelum maupun setelah terjadinya perjanjian.

Kata Kunci: Nominee, Perjanjian Nominee, Pinjam nama, Hak Milik.

PENDAHULUAN

Bali masuk dalam Tripadvisor's Travelers' Choice Awards 2025: Best Destinations in Asia, bahkan Bali menjadi urutan pertama destinasi pilihan wisata. Akan tetapi yang terjadi yaitu wisatawan mancanegara yang berstatus Warga Negara Asing menanamkan modal sebagai investasi dengan cara menguasai tanah. Hasil Penelitian dari Kelompok Kerja Krisis Nominee Indonesia (K3NI), negara mengalami kerugian ratusan triliun rupiah karena banyak Warga Negara Asing (WNA) melakukan praktik pinjam nama (nominee) untuk memiliki properti dan tanah di Provinsi Bali dengan tujuan di jadikan sebagai ladang bisnis (biasanya untuk hotel atau wahana wisata). Pertumbuhan wisatawan manca negara di bali hari hari kehari semakin meningkat,



Gambar: peningkatan wisatawan manca negara di bali
Sumber: Badan Pusat Statistik (3)

Bahkan, terdapat 10.500 bidang tanah yang mengalami kasus nominee, Nilai rata-rata diperkirakan mencapai 10,4 Milyar US Dollar yang tertanam dalam kasus tersebut, jika dirupiahkan bisa mencapai 109,2 triliun.

Praktik nominee yang dilakukan oleh WNA ini sangat bertentangan dengan hukum Agraria di Indonesia. Pada perjanjian nominee, cara yang digunakan oleh WNA yaitu dengan melakukan jual beli tanah dengan di atas namakan Warga Negara Indonesia (WNI) ini adalah bentuk penyelundupan hukum dari Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria), bahwa WNA di Indonesia tidak dapat memiliki tanah hak milik, dan jika memiliki rumah hunian atau tempat tinggal di Indonesia maka harus berada diatas tanah dengan status hak pakai. Dengan perjanjian nominee, WNA bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah Hak Milik, dan dituangkan dalam dokumen. Karena sifat maupaun isi dari perjanjian tersebut harus sesuai dengan perintah yang diberikan oleh pihak *beneficiary* maka salah satu syarat sahnya perjanjian yaitu sebab yang halal tidak terpenuhi, meskipun dibuat dengan akta notaris.

perjanjian nominee di Indonesia adalah bentuk tindakan 'penyelundupan hukum, karena banyak WNA ingin berinvestasi di Bali dan berkeinginan memiliki tanah yang berstatus hak milik, sedangkan Hukum tanah di Indonesia hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan hukum sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. sehingga, tanah Hak Milik hanya dibatasi bagi WNI.

Saat ini pemerintah provinsi Bali, telah membuat dan menetapkan kebijakan berupa Peraturan Daerah Provinsi Bali No.4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan Secara Nomine. Namun, hal ini perlu lebih dalam dikaji dalam hal pelaksanaan, mengingat peraturan ini masih baru di sahkan. Disisi lain, dasar dari nominee adalah perjanjian. Sehingga perlu kajian lebih dalam mengenai perjanjian itu sendiri.

Bahwa tujuan warga negara asing melakukan praktik nominee adalah untuk memiliki dan menguasai tanah di Bali dengan status hak milik yang digunakan untuk bisnis. Bahwa, hal ini sangat berpengaruh dan merugikan negara, selain ini berkaitan dengan kedaulatan wilayah, juga berkaitan dengan ekonomi (yaitu pendapatan negara dari sektor pajak). Penelitian ini memiliki kebaruan, bahwa yang dikaji oleh tim peneliti yaitu model perjanjian yang dapat dibuat oleh masyarakat, baik WNI ataupun WNA yang sejalan dengan perda terbaru tahun 2026 ini tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan Secara Nomine. Sehingga dapat lebih memberikan kepastian hukum atas Tindakan hukum berupa pembuatan perjanjian, supaya perjanjian yang dibuat tidak menjadi batal demi hukum karena bertentangan dengan kebijakan-kebijakan baik tingkat pusat maupun daerah.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative, dengan menggunakan Pendekatan kasus. Dilaksanakan dengan cara mengkaji atau menganalisis berbagai peraturan secara hierarki, dimulai dari Undang-undang Dasar 1945, kemudian Undang-Undang Pokok Agraria, serta peraturan teknis lainnya tindakan daerah yang ada di Provinsi Bali, termasuk Peraturan Daerah Provinsi Bali No.4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan Secara Nomine. Dianalisis menggunakan teori kepastian hukum dan keadilan hukum. Setelah dianalisis, dilanjutkan dengan penarikan hasil dan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hukum Agraria dan praktik nominee di provinsi bali

Praktik nominee pada dasarnya bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta asas nasionalitas yang menjadi fondasi hukum pertanahan Indonesia. Pertentangan tersebut dapat dilihat:

- a. aspek kepemilikan hak milik oleh warga negara asing yang secara normatif dilarang berdasarkan Pasal 21 UUPA, meskipun dalam praktiknya kepemilikan tersebut disamarkan melalui pencatatan atas nama warga negara Indonesia, sehingga terjadi ketidaksesuaian antara kepemilikan formal dan penguasaan substantif.
- b. perjanjian nominee tidak memenuhi unsur causa yang halal sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 1320 KUHPerdara, karena objek dan tujuan perjanjiannya bertentangan dengan ketentuan hukum yang bersifat memaksa, sehingga berimplikasi pada kebatalan demi hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1335 KUHPerdara.
- c. praktik tersebut dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penyelundupan hukum (fraus legis), yaitu penggunaan konstruksi hukum untuk menghindari larangan normatif yang ditetapkan dalam UUPA.
- d. skema nominee juga mengaburkan bahkan menghilangkan korelasi yuridis antara pemegang hak secara formal dengan penguasa faktual, yang menunjukkan adanya rekayasa hukum untuk menutupi hubungan hukum yang sebenarnya.

Akibat Hukum Praktik Nominee

Ditinjau dari perspektif hukum agraria dan hukum perjanjian, nominee agreement dikualifikasikan sebagai perjanjian yang dapat berakibat:

- a. batal demi hukum (null and void) karena tidak memenuhi syarat objektif sahnya perjanjian sebagaimana ditentukan dalam hukum perdata.
- b. perjanjian tersebut memiliki kekuatan mengikat bagi para pihak yang membuatnya serta tidak dapat dimintakan pelaksanaan atau pemenuhannya melalui mekanisme peradilan,
- c. sejak awal perjanjian tersebut dianggap tidak pernah melahirkan akibat hukum yang sah.

Dalam perspektif hukum agrarian, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu bahwa;

- a. Hak milik atas tanah objek nominee, tetap sah milik WNI yang tercantum dalam sertifikat
- b. Secara ideal, apabila terbukti hak atas tanah dialihkan ke WNA, maka berdasarkan Pasal 26 ayat (2) UUPA, tanah tersebut jatuh ke pada negara.
- c. WNA tidak memiliki kekuatan hukum, atau perlindungan hukum atas Tindakan kepemilikan tanah melalui Tindakan nominee.

Notaris yang membuat akta nominee dapat dimintai pertanggungjawaban profesional karen bertentangan dengan asas nasionalitas dalam UUPA. Dalam perspektif tanggung jawab jabatan, notaris yang membuat akta nominee dapat dimintakan pertanggungjawaban profesional apabila terdapat unsur knowledge bahwa akta tersebut digunakan untuk mengakali asas nasionalitas dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hal ini menunjukkan bahwa peran notaris tidak hanya terbatas pada fungsi formil pembuatan akta autentik, tetapi juga mencakup kewajiban untuk memastikan bahwa substansi perjanjian tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan norma hukum yang bersifat imperatif, sehingga keterlibatannya dalam praktik yang mengandung unsur *fraus legis* dapat berimplikasi pada pelanggaran kode etik maupun tanggung jawab hukum.

Model Perjanjian yang Benar Sesuai Perda Provinsi Bali terkait Larangan Nominee

Dalam kerangka pengaturan daerah, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan secara nominee secara tegas tidak memberikan ruang bagi keberlakuan model perjanjian nominee dalam bentuk apa pun. Regulasi tersebut secara eksplisit melarang praktik perjanjian pinjam nama yang bertujuan mengalihkan kepemilikan atau penguasaan tanah kepada warga negara asing di wilayah Provinsi Bali. Larangan tersebut mencakup seluruh bentuk skema nominee, termasuk namun tidak terbatas pada penggunaan surat kuasa, perjanjian sewa-menyewa, pengakuan utang dengan jaminan tanah, serta hibah atau wasiat yang digunakan sebagai instrumen pengalihan kepemilikan secara terselubung. Ketentuan ini merupakan bagian dari kebijakan prioritas Pemerintah Provinsi Bali dalam periode 2024–2029 yang bertujuan memperkuat pengendalian alih fungsi dan kepemilikan lahan secara tidak langsung.

Beberapa ketentuan pembuatan perjanjian bentuk nominee yang dilarang diantaranya:

Bentuk perjanjian	Karakteristik klausula yang dilarang
Pernyataan pinjam nama	Pernyataan bahwa pembiayaan berasal dari warga negara asing (WNA), sementara warga negara Indonesia (WNI) hanya bertindak sebagai pemegang nama formal dalam sertifikat hak atas tanah.
Perjanjian sewa-menyewa	Perjanjian sewa jangka panjang tanpa batas waktu dengan rekayasa nilai ekonomi yang pada praktiknya mengalihkan penguasaan dan manfaat tanah kepada WNA.
Surat kuasa mutlak	Pemberian kuasa yang tidak dapat dicabut dari WNI kepada WNA untuk melakukan tindakan hukum atas tanah, termasuk menjual dan/atau menyewakan kepada pihak ketiga.
Akta pengakuan utang	Pengakuan utang dengan jaminan hak tanggungan yang secara substantif berfungsi sebagai instrumen pengalihan penguasaan tanah kepada WNA.

Bagi WNA yang ingin memiliki akses terhadap properti di Bali atau wilayah Indonesia yang lain, maka beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dilakukan, yaitu:

- a. Hak Pakai, WNA dapat memperoleh Hak Pakai atas tanah, dengan jangka waktu terbatas sesuai ketentuan UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996. Hak pakai tersebut, dicatat dalam sertifikat atas nama WNA secara langsung (bukan pinjam nama) yang selanjutnya dapat diperpanjang sesuai ketentuan peraturan perundangan. Dasar hukum dari ketentuan ini adalah Pasal 42 UUPA, PP No. 40 Tahun 1996
- b. Hak Sewa untuk Bangunan, WNA dapat membuat perjanjian sewa menyewa dalam hal ini sewa bangunan (bukan tanah). Hak sewa ini memiliki jangka waktu tertentu yang jelas dalam perjanjian. Yang perlu diperhatikan bahwa objek sewa adalah bangunan, bukan tanah Hak Milik. Selanjutnya diatur adanya pembayaran sewa yang wajar dan tercatat.
- c. Kepemilikan Melalui PT PMA, WNA dapat mendirikan PT Penanaman Modal Asing (PMA). Investasi minimal dalam pendirian PMA, disesuaikan dengan ketentuan BKPM. Sedangkan status tanah atas nama PT PMA dengan status Hak Guna Usaha (HGU) atau Hak Guna Bangunan (HGB). Selanjutnya dalam hal pendaftaran, harus transparan dan tercatat dalam sistem pertanahan nasional.

Untuk memberikan kepastian hukum, dalam pencegahan tindakan nominee, maka apabila telah terjadi praktik nominee, sanksi atas pelanggaran aturan yang telah dibahas di atas yaitu;

Aspek	Perjanjian Legal	Perjanjian Nominee (Illegal)
Status hak	Hak Pakai, Sewa, HGB atas nama WNA/PT PMA	Hak Milik atas nama WNI (pinjam nama)
Transparansi	Tercatat resmi dalam sertifikat	Tersembunyi, akta di bawah tangan
Jangka waktu	Terbatas dan jelas	Tanpa batas waktu atau sangat panjang
Pengalihan hak	Tidak ada pengalihan hak milik	Ada klausul pengalihan hak milik terselubung
Kesesuaian Perda	Sesuai Perda No. 4 Tahun 2026	Melanggar Perda No. 4 Tahun 2026

Perda Bali Nomor 4 Tahun 2026 mengancam sanksi bagi pelanggar, yaitu Pembatalan sertifikat tanah yang terbukti melibatkan nominee. Sedangkan sanksi administratif terhadap notaris/PPAT yang menerbitkan akta nominee yaitu adanya Penertiban vila ilegal yang dibangun di atas tanah nominee. Selanjutnya dari peristiwa-peristiwa tersebut, perlu adanya Koordinasi dengan Dinas Imigrasi untuk pengawasan aktivitas WNA.

KESIMPULAN

Perjanjian nominee merupakan suatu praktek penyeludupan hukum yang melanggar kebijakan mulai dari pusat sampai daerah. Tindakan ini bertentangan dengan UUD 1945, UU pokok agraria. Karena praktik nominee ini, maka pemerintah daerah provinsi bali menerbitkan dan meng sahkan Perda Bali Nomor 4 Tahun 2026 mengancam sanksi bagi pelanggar, yaitu Pembatalan sertifikat tanah yang terbukti melibatkan nominee. Dari berbagai kebijakan tersebut, maka dapat dibuat suatu model perjanjian yang tepat yaitu , menghindari atau tidak menuliskan dalam perjanjian tentang klausula pinjam nama , sewa menyewa dengan jangka waktu yang Panjang dan tidak pasti, surat kuasa mutlak (untuk melakukan perbuatan yang tidak jelas batasannya), akta pengakuan hutang (yang nominalnya tidak wajar), hibah wasiat, perjanjian mengikat ahli waris.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Wahyono, Usman Zakaria,dkk. Kepemilikan Tanah Oleh Wna Dalam Perjanjian Nominee Untuk Memiliki Tanah Di Indonesia. SYNERGY Jurnal Ilmiah Multidisiplin. Vol.1 No 3, 2023, Hal. 119 - 126
- Akbar R, Frency Siska, S.H., M.H. Akibat Hukum Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Nominee Dalam Perspektif Hukum Agraria dan Hukum Perjanjian. Bandung Conference Series: Law Studies. 2023 Aug 9;3(2):1122–7.
- Andina Damayanti Saputri. PERJANJIAN NOMINEE DALAM KEPEMILIKAN TANAH BAGI WARGA NEGARA ASING YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS). 2015 Feb 12;2(2):213115.
- Anhar HI. Akibat Hukum Akta Notaris Yang Tidak Memenuhi Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris. Officium Notarium.[Internet] 2025 Sep 17[cited 2025 Dec. 27];4(2):316–39. Available from: <https://journal.uui.ac.id/JON>
- Ahmad Chaerul Anam, Ecep Ishak Fariduddin. Praktik Nominee Dalam Kepemilikan Property Wna Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Positif. Hikamuna: Jurnal Kajian Hukum Islam. Vol 10 No 2 (2025).
- Ahmadi Miru, Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- FX. Sumarja, Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing: Tinjauan Politik Hukum dan Perlindungan Warga Negara Indonesia, Yogyakarta: STPN Press 2015.
- Gisela S, Hartanto AY. Bisnis Vila WNA di Bali: Celah Hukum dan Dampak bagi Warga Lokal [Internet]. tirta.id. Tirta.id; 2025. Available from: <https://tirta.id/bagaimana-wna-dapat-berbisnis-vila-di-bali-hfKA>
- Hetharie Y. Perjanjian Nominee sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik atas Tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. SASI [Internet]. 2019 Aug 24 [cited 2023 Apr 5];25(1):27-36. Available from: <https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/sasi/article/view/147>
- I Gusti ayu S. Rangkuman Raperda Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan secara Nominee. <https://balebengong.id/rangkuman-raperda-pengendalian-alih-fungsi-lahan-produktif-dan-larangan-alih-kepemilikan-lahan-secara-nominee/>. 16 Februari 2026
- I Komang Adisena. Perjanjian Nominee Sebagai Penyeludupan Hukum Dalam Kepemilikan Tanah Oleh Wna: Analisis Yuridis Terhadap Putusan Pn Denpasar. Jurnal Private Law, University of Mataram. Volume 6, Issue 1, February 2026.

- Johans Kadir Putra, Dinda Eva Aprilia, dkk. Tinjauan Hukum Terhadap Perjanjian Nominee Yang Diberikan Secara Lisan. *Lex Suprema*, jurnal hukum fakultas hukum universitas balikpapan. Vol 3, No 2 (2021).
- Marak di Bali, Mahkamah Agung Tegaskan Nominee adalah Penyelundupan Hukum. [Internet]. *Diksimerdeka.com*. 2020. Available from: <https://diksimerdeka.com/2020/02/24/marak-di-bali-mahkamah-agung-tegaskan-nominee-adalah-penyelundupan-hukum/>
- Nugrahaningsih W, Marginingsih M. Akibat Hukum Perjanjian yang Menggunakan Bahasa Inggris Antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing. *jiip* [Internet]. 2022Apr.3 [cited 2023Apr.5];5(4):1112-7. Akreditasi terakreditasi Sinta 4. Available from: <http://jiip.stkipyapisdompnu.ac.id/jiip/index.php/JIIP/article/view/530>
- Nugrahaningsih widi, Marginingsih. Techniques For Making Business Agreements With Notarial Deeds Between Indonesian Citizens And Foreigners. *International Journal of Progressive Sciences and Technologies*. [Internet] 2022 Oct 25[cited 2025 Dec 27];34(2):404. Available from: <https://ijpsat.org/index.php/ijpsat/article/view/4678>
- Nyoman Mantra Adiyoga – Intern DNT Lawyers Bali. <https://dntlawyers.com/mengukur-paradigma-pengaturan-larangan-perjanjian-nominee-di-bali/>. 27 mei 2026.
- Praktik Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) di Kota Denpasar Bali Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam. (2020). *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, 54(1), 59-82. <https://doi.org/10.14421/ajish.v54i1.587>
- SEA Infographics [Internet]. *Facebook.com*. 2022 [cited 2025 Dec 27]. Available from: https://web.facebook.com/seainfographics/posts/tripadvisors-travelers-choice-awards-2025-best-destinations-in-asia-here-are-the/610469091367346/?_rdc=1&_rdr#
- Sudhuri, F. A. (2025). Praktik Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam Sistem Hukum di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(9). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v5i9.826>
- Supriadi, Hukum Agraria. Jakarta: Sinar Grafika 2010.
- Widi Nugrahaningsih, Marginingsih: Kekuatan Hukum Dari Perjanjian Bisnis Dengan Akta Notaris Antara Warga Negara Indonesia Dan Warga Negara Asing, *Prosiding Seminar Nasional Riset Terapan Administrasi Bisnis & MICE XI*, 2022 Desember Vol 11 No.1: 378-384.