Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
6 (2) 2026, Page: 28207-28216

Batasan dalam Menentukan Badan Hukum Sosial sebagai Pemegang Hak Milik atas Tanah Berdasarkan Pasal 21 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Nur Hasan[1], Suyanto[2], Sylvia Setjoatmadja[3]

[1,2,3]Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gresik, Indonesia

Corresponding Author: Nur Hasan, e-mail: abangblues0151@gmail.com, suyanto@unigres.ac.id, sylviasetjoatmadja@unigres.ac.id,

Published: Mei, 2026

ABSTRACT

This artide examines the jurisdictional and doctrinal boundaries of granting land ownership rights (*Hak Milik*) to social legal entities under Artide 21 Paragraph (2) of the Indonesian Basic Agrarian Law (UUPA) and Government Regulation No. 38 of 1963. The rigid restriction of land ownership to Indonesian citizens creates a legal vacuum when confronted with the contemporary phenomenon of institutional hybridization, where social entities increasingly engage in quasi-commercial operations. Utilizing a doctrinal legal research method, this study integrates statutory, conceptual, and case approaches to analyze the prevalent circumvention of agrarian administrative law, particularly through nominee agreements, as evidenced by Supreme Court Decision No. 2305 K/Pdt/2020. The findings indicate that the current subject-based restriction (*ex-ante assessment*) is insufficient to prevent the permanent accumulation of land assets by profit-oriented entities exploiting the "social" nomendature. To resolve this regulatory dysfunction, this artide proposes a reconceptualization of social entities as state proxies grounded in the *Public Trust Doctrine*, emphasizing that such land grants are conditional trustee mandates rather than absolute ownership. Furthermore, drawing a comparative analysis with the *Torrens* system's functional monitoring, this study advocates for an automatic downgrading modification mechanism. Under this framework, the *Hak Milik* status of a social entity is subject to periodic functional audits and must be administratively downgraded to Building Rights (*Hak Guna Bangunan*) or Right of Use (*Hak Pakai*) upon proven deviation from nonprofit objectives, thereby restoring distributive agrarian justice and legal certainty.

Keywords: Land Ownership Rights; Social Legal Entities; Public Trust Doctrine; Nominee Agreement; Agrarian Law.

ABSTRAK

Artikel ini mengkaji batasan yurisdiksional dan doktrinal dalam pemberian Hak Milik atas tanah kepada badan hukum sosial berdasarkan Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Pembatasan kaku kepemilikan tanah pada warga negara Indonesia memicu kekosongan hukum ketika dihadapkan pada fenomena hibridisasi institusional kontemporer, di mana entitas sosial bertransformasi menjadi operasi kuasi-komersial. Melalui metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, studi ini menganalisis praktik penyelundupan hukum administrasi agraria melalui perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*), sebagaimana dibuktikan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2305 K/Pdt/2020. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembatasan berbasis subjek pada tahap pendaftaran (*ex-ante assessment*) saat ini tidak memadai untuk mencegah akumulasi aset tanah secara permanen oleh entitas berorientasi profit yang mengeksploitasi nomenklatur "sosial". Untuk mengatasi disfungsi regulasi ini, artikel ini mengusulkan rekonseptualisasi badan hukum sosial sebagai perpanjangan tangan negara yang berpijak pada *Public Trust Doctrine*, menegaskan bahwa pemberian hak tersebut merupakan mandat kewalian bersyarat, bukan kepemilikan absolut. Melalui analisis komparatif dengan pengawasan fungsional pada sistem *Torrens*, studi ini merekomendasikan mekanisme penurunan strata hak secara otomatis (*automatic downgrading modification*). Dalam kerangka ini, status Hak Milik entitas sosial tunduk pada audit fungsional berkala dan wajib didegradasi secara administratif menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai manakala terbukti menyimpang dari tujuan nirlaba, guna merestorasi keadilan agraria distributif dan kepastian hukum.

Kata Kunci: Hak Kepemilikan Tanah; Badan Hukum Sosial; Doktrin Perwalian Publik; Perjanjian Nominee; Hukum Agraria.

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Ketegangan antara perlindungan hak milik eksklusif nasional dan kebutuhan operasional entitas komersial maupun sosial yang mengglobal merupakan tantangan yurisprudensial yang jamak dihadapi oleh berbagai negara berkembang. Dalam konteks tata hukum agraria Indonesia, permasalahan ini bermula dari konsepsi dasar Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menggariskan postulat imperatif bahwa sumber daya agraria dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Implementasi filosofis dan yuridis dari hak menguasai negara tersebut dimanifestasikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Regulasi ini meletakkan pembatasan struktural esensial, di mana Hak Milik secara prinsipil dan eksklusif hanya diperuntukkan bagi Warga Negara Indonesia secara perorangan (Baharuddin et al., 2025). Prinsip nasionalitas ini diadopsi untuk mencegah kembalinya praktik monopoli tanah skala besar (*grootgrondbezit*) yang memarginalkan hak-hak perdata masyarakat.

Meskipun fondasi dogmatis UUPA membatasi kepemilikan tanah oleh entitas artifisial (*rechtspersoon*), dinamika sosiologis dan arsitektur negara kesejahteraan (*welfare state*) mensyaratkan keterlibatan entitas kolektif berdimensi jangka panjang. Merespons realitas tersebut, Pasal 21 ayat (2) UUPA memberikan pengecualian restriktif di mana pemerintah dapat menetapkan badan hukum tertentu untuk mempunyai Hak Milik (Khasanah et al., 2026). Pendelegasian kewenangan ini diwujudkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, yang secara limitatif menunjuk entitas seperti bank pemerintah, koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan hukum sosial (Rinaldi, 2021).

Ketegangan norma (*clash of norms*) termanifestasi ketika realitas ekonomi kontemporer menunjukkan adanya hibridisasi institusional. Entitas yang menggunakan status "badan hukum sosial" seperti yayasan tidak lagi beroperasi murni atas dasar filantropi klasik. Sebaliknya, ditemukan lembaga berbadan hukum sosial yang mempraktikkan skema kuasi-komersial, mulai dari pengelolaan fasilitas kesehatan dan pendidikan bertarif premium hingga instrumen perlindungan aset bagi konglomerasi (Idris & Santoso, 2023). Kekaburan parameter operasional mengenai kualifikasi substansial "badan hukum sosial" memicu ketidakpastian dan membuka ruang penyelundupan hukum demi penguasaan tanah secara permanen oleh entitas berorientasi kapital, yang mendegradasi esensi keadilan agraria (Sunarmi et al., 2023).

Struktur kepemilikan dan intervensi korporasi dalam hukum agraria selama ini lebih banyak disorot dari perspektif ketimpangan redistribusi struktural (Amrullah & Wening, 2026; Miptahuddin, 2024) serta instrumen penyelundupan perdata melalui *nominee agreement* (Sunarmi et al., 2023;Pertiwi et al., 2025). Diskursus lain memusatkan perhatian pada benturan antara kepastian administrasi pendaftaran tanah dengan fungsi publiknya (Rifiyanti et al., 2024), serta kendala akuntansi dan legalitas formal yang secara eksklusif berfokus pada entitas keagamaan dan institusi wakaf (Senjiati et al., 2020).

Celah kajian (*research gap*) dalam diskursus keagrariaan kontemporer ini adalah ketiadaan telaah komprehensif mengenai parameter dogmatik dan batasan operasional dari terminologi "badan hukum sosial" sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 21 ayat (2) UUPA juncto PP No. 38 Tahun 1963 (Idris & Santoso, 2023). Kajian terdahulu cenderung menerima eksistensi badan hukum sosial sebagai subjek pengecualian tanpa mengkritisi fenomena hibridisasi di mana batas antara motif nirlaba dan komersial menjadi bias. Penelitian ini menawarkan pendekatan baru dengan membedah secara kritis batasan konseptual, anomali yurisprudensial, dan tolok ukur operasional badan hukum sosial melalui integrasi doktrin perdata, *Public Trust Doctrine*, serta komparasi proporsional dengan sistem pendaftaran tanah *Torrens*.

Penelitian ini menganalisis konstruksi dogmatik dan batasan operasional ideal dalam menentukan kualifikasi badan hukum sosial sebagai pemegang Hak Milik untuk mencegah penyelundupan hukum. Selain itu, kajian ini mengevaluasi penyelesaian implikasi yuridis apabila entitas sosial mengalami hibridisasi fungsional ke arah komersialisasi. Artikel ini berargumen bahwa regulasi

statis dalam kerangka PP No. 38 Tahun 1963 telah usang dan gagal mengakomodasi kompleksitas hibridisasi entitas sosial modern. Ketiadaan instrumen pembatasan yang terukur menyebabkan nomenklatur "badan hukum sosial" berpotensi disalahgunakan sebagai instrumen hukum bagi korporasi untuk mengakumulasi aset tanah, yang pada hakikatnya mendisrupsi tatanan keadilan agraria distributif. Guna mencegah absolutisme kepemilikan tanah yang melanggar asas nasionalitas, diperlukan reformulasi kriteria dogmatis ketat melalui konstruksi sistem pengawasan dinamis berbasis *Public Trust Doctrine*. Melalui sistem ini, status Hak Milik bagi badan hukum sosial dapat didegradasi menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai manakala terdeteksi adanya deviasi tujuan operasional dari kepentingan kesejahteraan umum (Moechthar & Arifin, 2022).

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian doktrinal ini menganalisis kekaburan norma (*vague of norm*) mengenai kualifikasi "badan hukum sosial" dalam Pasal 21 UUPA melalui interpretasi sistematis terhadap regulasi agraria dan preseden yurisprudensi (Saputra et al., 2026). Pendekatan perundang-undangan dan konseptual diintegrasikan untuk mengevaluasi batasan operasional Hak Milik serta menguji transplantasi *Public Trust Doctrine* ke dalam kerangka hukum tata negara Indonesia (Rizky et al., 2017;Natalis et al., 2025). Analisis ini dipertajam melalui telaah kritis terhadap *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Agung Nomor 2305 K/Pdt/2020 terkait rekayasa kepemilikan tanah oleh badan hukum (Sunarmi et al., 2023). Sebagai parameter ideal, studi ini menerapkan komparasi proporsional terhadap jaminan kepastian hukum dalam Sistem *Torrens* di Australia guna merumuskan model pengendalian hak atas tanah yang komprehensif (Ariyani & Widjaja, 2024).

Korpus data primer yang mencakup UUD 1945, UUPA, PP No. 38 Tahun 1963, KUHPerdata, dan Putusan MA No. 2305 K/Pdt/2020, dianalisis bersama literatur sekunder mutakhir periode 2020-2026. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen yang diklasifikasikan secara tematik berdasarkan relevansinya terhadap isu sentral penelitian. Korpus hukum tersebut kemudian dianalisis secara preskripti. Penafsiran teleologis dan sistematis diaplikasikan secara terpadu untuk melacak *original intent* pembentuk UUPA, guna merumuskan ulang parameter dogmatik entitas hukum sosial yang adaptif terhadap dinamika tata usaha pendaftaran tanah dan sistem perikatan perdata.

HASIL PENELITIAN

1. Benturan Dogmatis dan Hibridisasi Institusional "Badan Hukum Sosial

a. Tinjauan Filosofis dan Dogmatis Pembatasan Subjek Hak Milik dalam Hukum Agraria Nasional

Dalam mengurai kompleksitas kepemilikan tanah oleh badan hukum, diskursus harus senantiasa dikembalikan pada landasan fundamental hukum agraria nasional, yakni konstruksi doktrinal dari Hak Milik. Tata hukum Indonesia menempatkan Hak Milik dalam hierarki paling puncak dari ragam derivasi hak atas tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA, Hak Milik dikualifikasikan sebagai hak yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah (Zahra & Priyono, 2025). Konstruksi "terkuat dan terpenuh" ini memberikan kewenangan material komprehensif tanpa limitasi eksistensial berupa jangka waktu kepemilikan (Jannah & Fauziyah, 2025). Mengingat tingginya derajat dan potensi absolutisme dari hak ini, UUPA secara dogmatis membatasinya melalui asas nasionalitas murni; Hak Milik secara eksklusif hanya diperuntukkan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) perorangan (Palenewen, 2025). Pembatasan subjek yang ketat ini didasarkan pada pemaknaan tanah sebagai basis spasial dan sumber penghidupan bagi kelangsungan generasi warga negara secara organik.

Oleh karena itu, keberadaan konstruksi hukum artifisial, subjek hukum semu, atau korporasi fiktif yang dibalut dalam nomenklatur badan hukum (*rechtspersoon*), ditolak eksistensinya sebagai pemegang Hak Milik. Penolakan ini berlandaskan pada preseden historis, di mana korporasi raksasa mengakumulasi tanah dalam skala masif yang memarginalkan hak-hak perdata masyarakat (Pertiwi et al., 2025). UUPA hadir sebagai instrumen hukum untuk mengeliminasi penguasaan laten kapital atas ruang hidup permanen. Korporasi permodalan dan entitas bisnis hanya diberikan izin pengelolaan dalam jangka waktu terbatas melalui institusi Hak Guna Usaha atau Hak Guna Bangunan (Ismail et al., 2016).

b. Rasio Legis Pengecualian Badan Hukum Sosial Berdasarkan PP No. 38 Tahun 1963 dan Dinamika Negara Kesejahteraan

Meskipun fondasi dogmatik UUPA membatasi kepemilikan korporat atas Hak Milik, hukum mengakomodasi rasionalitas sosiologis dan fungsionalisme institusi dari arsitektur negara kesejahteraan (*welfare state*). Penyelenggaraan sarana sosial kemasyarakatan yang berdimensi jangka panjang tidak dapat disandarkan sepenuhnya pada individu yang tunduk pada hukum kodrat biologis. Merespons kebutuhan stabilitas lintas generasi tersebut, Pasal 21 ayat (2) UUPA memberikan pengecualian yang kemudian diwujudkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Regulasi ini memberikan penunjukan limitatif (*numerus clausus*) kepada entitas tertentu, termasuk badan hukum sosial, untuk dapat mempunyai Hak Milik atas tanah (Rizky et al., 2017).

Status Hak Milik yang dilekatkan pada badan sosial tidaklah berpijak pada kemerdekaan kehendak untuk mengapitalisasi atau menyewakan properti (Idris & Santoso, 2023). Hak Milik dianugerahkan semata-mata karena badan hukum sosial diproyeksikan sebagai instrumen perpanjangan tangan negara. Diintegrasikan dengan *Public Trust Doctrine*, pemberian Hak Milik ini bukanlah pendelegasian hak kepemilikan absolut, melainkan mandat kewalian (*trustee*) dari negara. Oleh karena itu, ketika sebuah badan hukum sosial mengalami hibridisasi institusional menjadi entitas komersial, tindakan tersebut secara doktrinal merupakan pelanggaran amanat (*breach of trust*) yang secara fundamental menggugurkan legitimasi perolehan hak tersebut. Hak Milik berfungsi murni sebagai tameng kepastian hukum agar pelayanan publik dapat dilaksanakan secara berkesinambungan tanpa ancaman kedaluwarsa waktu pemakaian (Ismail et al., 2016).

c. Fenomena Hibridisasi Institusional dan Titik Buta (Blind Spot) Parameter "Sosial" dalam Rezim Hukum Positif

Akar dari disfungsi regulasi saat ini berpusat pada stagnasi norma dan kekosongan operasional mengenai substansi materiil definisi "badan hukum sosial". Dalam PP No. 38 Tahun 1963, frasa "badan sosial" tidak pernah diberikan indikator kuantitatif maupun kualitatif yang mengikat terkait batas toleransi aktivitas ekonomi (Rahmatia et al., 2024). Secara definitif, regulasi kontemporer seperti Undang-Undang Yayasan menetapkan bahwa entitas ini beroperasi eksklusif di bidang sosial tanpa motif membagikan keuntungan. Namun, realitas empiris menampilkan hibridisasi institusional sebuah kondisi patologis di mana wujud yuridis formal entitas bertabrakan dengan karakter operasional fungsionalnya. Badan hukum yayasan kerap dimanfaatkan sebagai operator rumah sakit internasional bertarif komersial premium, atau didirikan sekadar sebagai perusahaan boneka (*shell entity*) untuk menampung aset tanah konglomerasi.

Ketidakmampuan regulasi positif dalam membaca hibridisasi ini memicu *blind spot* akut dalam praktik administrasi pertanahan (Idris & Santoso, 2023). Standar operasional verifikasi yang dipraktikkan otoritas negara kerap terjebak pada formalisme administratif. Kelemahan arsitektur normatif hukum pendaftaran tanah bertumpu pada fokus berlebih terhadap "penilaian subjek di pintu masuk" (*ex-ante assessment*). Pengesahan Hak Milik cenderung diberikan secara seremonial selama entitas dapat melampirkan akta pendirian yayasan nirlaba, tanpa adanya pengusutan material terhadap laporan arus kas (*cash flow*), struktur tarif layanan, maupun identifikasi penerima manfaat sebenarnya (*beneficial ownership*) dari aktivitas ekonomi di atas tanah tersebut (Rahmatia et al., 2024).

Lebih lanjut, kelemahan ini diperparah oleh kepasifan absolut pada fase pengawasan berkelanjutan (*ex-post monitoring*). Sekali sebuah badan hukum sosial disertifikasi sah memegang Hak Milik, terdapat kekosongan pengawasan administratif yang masif dari negara. Tidak terdapat instrumen pelaporan kepatuhan wajib yang menuntut yayasan membuktikan kelinieran peruntukan tanah dengan fungsi sosialnya secara periodik. Ketiadaan revaluasi fungsional ini menyebabkan pelanggengan spekulasi tanah secara legal dan membekukan ratusan ribu hektare aset dalam cengkeraman permanen monopoli lembaga kuasi-komersial, sebuah kondisi yang bertentangan secara diametral dengan ruh keadilan agraria distributif (Ismail et al., 2016).

Tabel 1 berikut memetakan disparitas mencolok antara kerangka ideal entitas sosial berdasarkan hukum positif dengan anomali operasionalnya di era kontemporer.

Tabel 1. Perbandingan Idealitas Entitas Sosial vs Realitas Hibridisasi Institusional

Dimensi Perbandingan	Kriteria Idealis (Mandat UUPA / PP 38/1963)	Realitas Hibrida (Anomali Masa Kini)
Tujuan Operasional	Nirlaba murni, berfokus pada filantropi dan penyelenggaraan fungsi sosial	*Profit-oriented* terselubung, mengedepankan profitabilitas operasional
Sumber Pendanaan	Donasi publik sukarela, subsidi silang murni, tanpa motif penarikan tarif mahal	Penarikan tarif layanan berstandar premium / komersial murni
Segmentasi Layanan	Masyarakat ekonomi lemah, kelompok rentan, inklusif dan terbuka	Masyarakat kelas atas, eksklusif, bergantung pada daya beli pasien/peserta didik

2. Anomali Yurisprudensi dan Penyelundupan Hukum Administrasi Agraria

Jika entitas kuasi-komersial menyusup melalui hibridisasi yayasan sosial sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka korporasi murni komersial yang tidak dapat menggunakan status badan hukum sosial menempuh jalur rekayasa perdata melalui *nominee agreement*. Fenomena ini menegaskan bahwa sumber permasalahan bermuara pada titik yang sama: kakunya dogma UUPA ketika berhadapan dengan kebutuhan ruang investasi riil. Disparitas antara kebutuhan pragmatis korporasi dalam mengamankan basis spasial dengan pembatasan normatif UUPA yang rigid telah membuahkan rekayasa hukum perdata yang mencederai kepastian hukum tata usaha negara. Ruang dialog akademis dalam analisis ini membenturkan tesis dari penelitian terdahulu yang direpresentasikan oleh studi Sunarmi et al. (2023) dengan diskursus kebaruan, berbeda dengan riset Rifiyanti et al. (2024) & Alting et al. (2025) yang cenderung memandang pendaftaran tanah sekadar kelemahan birokrasi, fenomena putusan pengadilan memperlihatkan eksploitasi celah pendaftaran melalui rekayasa keperdataan yang melibatkan aktor hukum profesional.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2305 K/Pdt/2020 membuktikan anomali yurisprudensial di mana entitas komersial murni (Gapensi), yang gagal memenuhi kualifikasi subjek pengecualian Pasal 21 UUPA, menyiasati sistem administrasi melalui *nominee agreement* berwujud akta "Keterangan Bersama tentang Hal yang Sebenarnya". Praktik ini merekayasa subjek perorangan (WNI) sebagai pemilik *de jure* pada sertifikat Hak Milik, sementara penguasaan riil dan penerima manfaat sesungguhnya (*beneficial owner*) diikat secara mutlak sebagai milik entitas asosiasi.

Penelitian Sunarmi et al. (2023) dengan tepat merangkum pendirian Majelis Hakim Agung yang meletakkan preseden hukum keras: seluruh skema pinjam nama oleh badan hukum tak berhak ini merupakan perikatan yang menderita cacat pada aspek kausa yang tidak halal (*illegitimate cause/ongeoorloofde oorzaak*). Berdasarkan instrumen Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), kesepakatan yang mengintervensi ketertiban hukum publik mengakibatkan perjanjian tersebut batal demi hukum (*void ab initio*). Tindakan ini dipandang sebagai pelanggaran absolut terhadap ketentuan Pasal 21 UUPA.

Lebih jauh, telaah doktrinal terhadap putusan ini memperlihatkan adanya anomali kepastian hukum ganda. Anomali kepastian hukum ganda akibat praktik pinjam nama ini mendisrupsi asas publisitas pendaftaran tanah, yang secara skematik dapat dikomparasikan pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2. Anatomi Disrupsi Kepastian Hukum dalam Praktik *Nominee Agreement*

Dimensi Hukum	Realitas Administrasi Publik (*De Jure*)	Realitas Kontrak Perdata (*De Facto*)
Subjek Pemegang Hak	Individu WNI (Pengurus)	Entitas Korporasi / Asosiasi Komersial
Status Dokumen Penguasaan	Sertifikat Hak Milik / Buku Tanah Terbuka	Akta Notariil Rahasia (Keterangan Bersama)
Rezim Hukum yang Berlaku	Hukum Tata Usaha Negara / UUPA	Hukum Perikatan (Buku III BW)

Konsekuensi Pelanggaran	Cacat Administrasi jika terbukti rekayasa	Batal Demi Hukum (*Void ab initio*) karena kausa tidak halal

Fenomena ini sekaligus menggiring tanggung jawab pada profesi pejabat umum. Notaris yang melegalisasi akta perjanjian *nominee* semacam ini secara diam-diam memfasilitasi terjadinya kejahatan tata usaha negara agraria. Hal ini mengekspos notaris pada tanggung jawab (*liability*) multidimensi, mulai dari pelaporan malapraktik administratif secara kelembagaan, pemecatan berdasarkan kode etik, hingga ganti kerugian perdata karena menerbitkan akta yang cacat prosedur materiil.

Meskipun kajian Sunarmi et al. (2023) jitu dalam membedah cacat perikatan *nominee*, penulis berargumen bahwa terdapat reduksi analitis dalam pertimbangan *judex juris*. Pengadilan hanya menghukum batalnya perjanjian tersebut tanpa memberikan purwarupa solusi pelepasan hak perdata atas investasi yang telah dikeluarkan oleh asosiasi. Fenomena ini merupakan cermin dari dogmatisme hukum yang terlalu kaku sehingga mematikan iklim investasi. Menyintesiskan kritik ini dengan gagasan Amrullah & Wening (2026) mengenai penataan agraria struktural, entitas hukum komersial tidak lantas harus dimatikan aksesnya terhadap ruang usaha, melainkan dipaksa masuk ke dalam jalur konversi yang legal. Asosiasi atau entitas bisnis dapat bertransaksi secara transparan, dengan syarat mutlak bahwa sesaat sesudah pengalihan hak, status Hak Milik pada sertifikat tersebut serta-merta mengalami penurunan hierarki (*downgrading*) menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai di hadapan PPAT (Sutrisna & Gunarto, 2017). Pelepasan dogmatisme melalui mekanisme konversi hak (*downgrading*) inilah yang pada akhirnya menuntut perombakan fundamental pada sistem pendaftaran tanah; dari yang semula hanya bertumpu secara kaku pada pembatasan subjek (*ex-ante*), bergeser menuju model pengawasan *ex-post* berbasis peruntukan objek tanah.

3. Reformulasi Pengawasan Fungsional Berbasis *Public Trust Doctrine* dan Sistem Torrens

a. Reinterpretasi "Fungsi Sosial" Melalui Lensa *Public Trust Doctrine* dan Perbandingan Hukum Pendaftaran Tanah Sistem Torrens

Menyadari keterbatasan optik dari penelitian lokal terdahulu, diskusi akademis ini perlu diangkat ke dalam diskursus global dengan membedah kelemahan batasan "badan hukum sosial" menggunakan prinsip-prinsip ketatanegaraan universal dan komparasi proporsional terhadap yurisdiksi asing. Parameter untuk mengevaluasi kelayakan sebuah badan hukum memegang Hak Milik tidak dapat dicapai jika terminologi "fungsi sosial atas tanah" hanya dipandang sebagai pelengkap administrasi. Merujuk pada pandangan sosiologi hukum Leon Duguit mengenai *social function of property*, kepemilikan mutlak (*dominium*) bukanlah kebebasan subjektif pemegang hak untuk mengendalikan sesuatu tanpa batas, melainkan wujud kewajiban sosial di mana pemegang kekayaan dibebani tanggung jawab untuk mengoperasikan propertinya secara proporsional demi memajukan harmonisasi kolektif masyarakat (Salsabila et al., 2023).

Dalam menajamkan makna fungsi sosial yang abstrak agar dapat diterapkan sebagai parameter operasional bagi badan hukum, penelitian ini mentransplantasikan doktrin dari sistem peradilan *Anglo-Saxon* (*common law*), yakni *Public Trust Doctrine* (Doktrin Kepercayaan Publik). Secara historis, doktrin ini menegaskan postulat bahwa negara memegang kendali atas sumber daya fundamental publik bukan berkapasitas sebagai "pemilik mutlak", melainkan berkedudukan sebagai "Wali" (*trustee*) yang wajib menjaga, mengamankan, dan mendistribusikan manfaat sumber daya tersebut untuk kepentingan warga negara secara universal, yang berkedudukan sebagai "Penerima Manfaat" (*beneficiaries*) (Moechthar & Arifin, 2022). Apabila roh doktrin hukum publik ini diinjeksikan secara preskriptif ke dalam ekosistem pengecualian Hak Milik bagi badan hukum sosial di Indonesia (Natalis et al., 2025), maka konstruksi normanya melahirkan paradigma baru: badan hukum sosial memperoleh Hak Milik atas tanah dari negara bukan dalam kapasitas sebagai entitas swasta otonom yang bebas mengakumulasi laba properti, melainkan meminjam atribut legalnya sebagai *trustee* negara untuk mengeksekusi misi konstitusional kesejahteraan sosial.

Implikasi perumusan *Public Trust Doctrine* ini sangat krusial dalam menyelesaikan masalah hibridisasi institusional. Jika suatu yayasan rumah sakit beroperasi di atas bidang tanah Hak Milik namun menetapkan tarif perawatan yang mendiskriminasi masyarakat golongan menengah ke bawah, atau sekolah yayasan mematok skema donasi eksklusif, maka tindakan tersebut secara filosofis adalah

penyelewengan amanat publik (*breach of trust*). Entitas tersebut mengingkari status kewaliannya, sehingga Hak Milik yang berada di dalam pembukuannya cacat secara dogmatis karena gagal memenuhi *ratio legis* nirlaba yang mendasari terbitnya PP No. 38 Tahun 1963 (Rizky et al., 2017).

Untuk memberikan pijakan objektif, kajian komparatif dengan sistem pendaftaran pertanahan *Torrens* di Australia memberikan kontras mengenai mekanisme perlindungan kedaulatan ruang darat. Dalam sistem *Torrens*, parameter perlindungan hukum tidak ditekankan pada dikotomi kualifikasi subjek. Prinsip *indefeasibility of title* menjamin bahwa siapa pun yang sah secara formal terekam dalam register pertanahan publik baik individu, yayasan amal, hingga entitas korporasi bisnis berhak memegang alas hak definitif (*freehold title*) (Ariyani & Widjaja, 2024). Australia menetapkan instrumen keadilan bukan dengan melarang subjek, melainkan dengan memanipulasi objek tanah melalui regulasi tata ruang berlapis (*zoning regulations*), pengenaan pajak progresif, batasan ekologis (*land use limitations*), serta penegakan audit peruntukan fungsional (Hariyanto et al., 2024).

Berbeda secara ekstrem, stelsel pendaftaran tanah dalam rezim agraria Indonesia meletakkan beban pemfilteran secara berat pada seleksi di hulu (*subject-based restriction*) (Syah et al., 2025). Pembatasan ketat subjek ini terbukti pincang karena hukum tumpul dalam instrumen pengawasan di hilir (*functional monitoring*). Apabila Indonesia mempertahankan filter kualifikasi subjek bagi penunjukan "badan hukum sosial", maka krusial untuk mengadopsi instrumen audit terhadap peruntukan objek tanah secara berkala. Mekanisme ini selaras dengan integrasi penilaian kepatuhan perpajakan (*voluntary tax compliance*) di berbagai negara kawasan Eropa (Joni, 2016). Dialog komparasi ini membuktikan bahwa jaminan kepastian hukum tidak terwujud jika sertifikat tanah hanya memotret kelayakan entitas pada saat pendaftaran (*ex-ante*), melainkan harus berevolusi menjadi instrumen transparan yang menjamin aktualitas penggunaan tanah sejalan dengan keadilan distribusi (Ariyani & Widjaja, 2024).

b. Formulasi Transformasi Regulasi dan Pengawasan Hak Atas Tanah bagi Entitas Sosial Berbasis Kepastian Hukum

Merespons ketegangan sistemik atas kekaburan kriteria dogmatis "badan hukum sosial", langkah yang ditawarkan adalah mentransformasi infrastruktur tata usaha pendaftaran tanah. Keadilan tata kelola agraria tidak boleh diserahkan pada interpretasi kasuistik subjektif dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) maupun diskresi kantor pertanahan tingkat lokal yang rentan intervensi (Finalo et al., 2023). Formulasi konkret yang diusulkan adalah reformulasi operasional frasa "Badan Hukum Sosial" pada Pasal 21 ayat (2) UUPA melalui regulasi turunan yang menginjeksikan mekanisme audit dan degradasi fungsional secara komprehensif.

Pertama, kriteria penetapan "Badan Hukum Sosial" sebagai pemegang Hak Milik tidak boleh lagi semata-mata bersandar pada instrumen administratif konvensional pendirian entitas (Idris & Santoso, 2023). Kerangka kerja verifikasi harus ditransformasikan menjadi "Sistem Penilaian Kualifikasi Berbasis Proporsi Nirlaba" yang terkuantifikasi. Secara radikal, sebuah yayasan baru dapat dipertimbangkan menerima Hak Milik apabila dapat dibuktikan bahwa ambang batas (*threshold*) minimal 70% dari aktivitas spasial lahannya mengeksekusi penyediaan *public goods* yang dapat diakses oleh masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah. Di samping itu, laporan keuangan wajib bebas dari indikasi pendistribusian dividen asimetris terselubung, honorarium dewan penyantun yang irasional, dan subsidi silang yang memperkaya patron perseroan komersialnya (Salsabila et al., 2023). Jika terdeteksi bahwa yayasan tersebut bertindak sebagai *shell entity* bagi korporasi profit, maka entitas bersangkutan dijatuhi diskualifikasi mutlak atas subjek Hak Milik. Tabel 3 berikut merepresentasikan sistem pemetaan kualifikasi entitas hukum dalam kerangka kepemilikan hak atas tanah berdasarkan reformulasi fungsional:

Tabel 3. Pemetaan Kualifikasi Hak atas Tanah Berdasarkan Fungsi Operasional Entitas

Dimensi Penilaian Fungsional	Kualifikasi Sosial Murni (Mandat PP 38/1963)	Kualifikasi Sosial Hibrida (Yayasan Kuasi-Komersial)	Kualifikasi Komersial Profesional (Kasus Gapensi)
Karakter Aktivitas di Lahan	Layanan filantropi dedikatif (panti asuhan, klinik gratis, ibadah) bebas motif laba.	Layanan sosial campuran; beban operasional ditutup melalui penetapan tarif premium/komersial.	Maksimalisasi keuntungan absolut; operasional bisnis ritel, industri, atau perkantoran komersial.

Segmentasi Penerima Manfaat	Inklusif; difokuskan pada kelompok rentan dan masyarakat prasejahtera.	Eksklusif parsial; segmentasi pasien/peserta didik bergantung pada daya beli finansial.	Tertutup; dividen dinikmati secara sentralistik oleh pemegang saham/pengurus asosiasi.
Alokasi Status Hak Atas Tanah	HAK MILIK (Sertifikat diterbitkan dengan klausul wajib audit fungsional periodik).	HGB / HAK PAKAI (Wajib dilakukan *downgrade* status hak pada saat transaksi perolehan tanah).	HGB / HAK PAKAI / HGU (Penerimaan hak terbatas waktu tanpa permanensi ruang darat).
Potensi Penyelundupan Hukum (*Nominee*)	Rendah; tidak memiliki urgensi menggunakan *nominee* karena telah mendapat afirmasi legal (*ex-officio*).	Sedang; rentan menyiasati hukum apabila permohonan SK penunjukan sosial ditolak BPN.	Tinggi; masif menyelenggarakan rekayasa manipulatif perdata demi penguasaan tanah absolut.

Kedua, penciptaan sistem verifikasi kepatuhan *ex-post monitoring* yang terintegrasi secara digital. Sejalan dengan digitalisasi sertifikat elektronik oleh Kementerian ATR/BPN, pendaftaran alas hak menuntut pengintegrasian mekanisme pelaporan pertanggungjawaban entitas. Dokumen fiskal, seperti ketetapan nihil pajak korporasi nirlaba dan transkrip audit forensik lembaga akuntan publik independen terhadap arus kas yayasan, harus dihubungkan ke pangkalan data pendaftaran pertanahan (Finalo et al., 2023). Apabila analisis data menemukan deviasi penggunaan tanah (sebagai ilustrasi: memecah Hak Milik yayasan dan menyewakannya untuk sewa komersial berjangka panjang kepada entitas bisnis ritel), maka negara wajib mengintervensi melalui instrumen penegakan sanksi administratif tata ruang.

Ketiga, pengaktifan prinsip keberlakuan preskriptif Hak Menguasai Negara untuk dioperasikan selaras dengan instrumen *Automatic Downgrading Modification*. Mekanisme hukum positif harus mendikte paradigma dogmatika bahwa sertifikat Hak Milik yang dipegang oleh badan hukum sosial tidak memiliki keistimewaan imunitas abadi. Mengadopsi *Public Trust Doctrine*, jika pada evaluasi 5 tahunan instrumen kualifikasi "sosial" dinyatakan gagal, otoritas negara tidak mengedepankan perampasan aset secara represif demi menjaga stabilitas investasi perdata internasional. Melainkan, direkayasa instrumen administratif di mana sertifikat yang memuat nama badan hukum yang devian itu terblokir secara fungsional dan segera diturunkan strata haknya (*downgrading*) secara sepihak dari negara. Hak Miliknya dihapus, dan disubstitusi menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai yang akan menundukkannya pada kerangka aturan durasi waktu serta sanksi tagihan kewajiban finansial perpanjangan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) (Sutrisna & Gunarto, 2017).

Terobosan interpretasi penertiban dogmatik struktural ini dirancang untuk memecahkan kebuntuan doktrinal dalam literatur hukum yang belum mampu menjembatani kompromi antara ketegasan dogma pembatasan modal negara versus dinamika pragmatisme investasi. Solusi tersebut menjaga rasionalitas kepastian investasi sekaligus mencegah praktik akumulasi aset tanah oleh korporasi kuasi-komersial dan penyelewengan perlindungan entitas sosial. Transformasi tata kelola pertanahan ini esensial untuk mengembalikan marwah Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA. Penguasaan tanah negara harus didistribusikan untuk keadilan struktural, bukan direduksi menjadi instrumen akumulasi kapital melalui eksploitasi status badan hukum sosial (Palenewen, 2025).

KESIMPULAN

Penetapan badan hukum sosial sebagai pemegang Hak Milik atas tanah merupakan pengecualian restriktif dari asas nasionalitas yang rentan disalahgunakan akibat ketidakjelasan parameter operasional pada regulasi eksisting. Kekosongan norma terkait hibridisasi institusional ini telah memicu praktik penyelundupan hukum oleh entitas kuasi-komersial untuk mengakumulasi aset

secara absolut melalui instrumen *nominee agreement*. Untuk merestorasi kepastian hukum dan keadilan distributif, sistem pendaftaran tanah perlu ditransformasikan dari model pembatasan subjek di awal (*ex-ante*) menuju pengawasan fungsional objek secara berkelanjutan (*ex-post monitoring*) yang terintegrasi dengan prinsip *Public Trust Doctrine*. Melalui kerangka pengawasan dinamis ini, status Hak Milik entitas sosial wajib dievaluasi secara periodik dan secara administratif didegradasi menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai manakala terbukti terjadi deviasi operasional dari tujuan nirlaba dan kesejahteraan umum.

REFERENCES

Alting, H., Anshar, Robo, B. D., & Bakhtiar, H. S. (2025). Land Disputes and the Land Mafia Phenomenon in Indonesia: A Critical Analysis. *Journal of Lifestyle and SDGs Review*, *5*(3), e4794. https://doi.org/10.47172/2965-730X.SDGsReview.v5.n03.pe04794

Amrullah, M. N. K., & Wening, N. (2026). A Systematic Literature Review of Land Bank Management Strategies, Agrarian Reform, and Land Governance (2020–2025). *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, *5*(2), 140–162. https://doi.org/10.31292/mj.v5i2.187

Ariyani, K., & Widjaja, G. (2024). Comparison of Land Registration Legal Systems in Australia and Indonesia in Terms of Legal Certainty for Land Rights Holders in the Issuance of Electronic Certificates. *Proceedings of the 5th International Conference and Call for Paper (ISCP) UTA'45 Jakarta*, 261–271. https://doi.org/10.5220/0013510600004702

Baharuddin, Farmal, A. M., Hafidz, M., & Qahar, A. (2025). The Essence of the State's Right to Control Land for People's Prosperity According to Article 33 of the 1945 Constitution. *Veredas Do Direito*, *22*(2), e223291. https://doi.org/10.18623/rvd.v22.n2.3291

Finalo, A. P., Fendri, A., & Andora, H. (2023). Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Tanggungan secara Elektronik di Kota Padang. *UNES Journal of Swara Justisia*, *7*(2), 585. https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i2.358

Hariyanto, H., Azizah, M., & Nurhidayatuloh, N. (2024). Does the Government's Regulations in Land Ownership Empower the Protection of Human Rights? *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, *4*(2), 391–421. https://doi.org/10.53955/jhcls.v4i2.222

Idris, V. I., & Santoso, B. (2023). Pengaturan Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Yayasan Penyelenggara Pendidikan. *JURNAL USM LAW REVIEW*, *6*(2), 642–656. https://doi.org/10.26623/julr.v6i2.6334

Ismail, I., Sufyan, & Azhari. (2016). Rekonseptualisasi Hak Atas Tanah Dalam Kerangka Pembaharuan Hukum Tanah Nasional. *LITIGASI*, *14*(1). https://doi.org/10.23969/litigasi.v14i1.91

Jannah, M., & Fauziyah, N. P. (2025). Kewarganegaraan Sebagai Syarat Kepemilikan Tanah: Telaah Filosofis dan Yuridis. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, *2*(4), 314–328. https://doi.org/10.62383/majelis.v2i4.1358

Joni, H. (2016). Tanah sebagai Aset Sosial dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional. *Jurnal Cakrawala Hukum*, *7*(1). https://doi.org/10.26905/idjch.v7i1.1787

Khasanah, D., Pase, A., Putri, V., Putra, A., Khairunnisa, Ningtyas, M., Salam, S., Wibowo, A., Tristiana, E., Jenar, S., Rustan, Kamilah, A., Musthofa, M. A. A., Putri, N. D., Widodo, M., & Pustaka, S. (2026). *Hukum Agraria Indonesia*.

Moechthar, O., & Arifin, A. F. (2022). Penerapan Konsep Trust of Land Dalam Sistem Hukum Agraria: Suatu Perbandingan Hukum Antara Indonesia dan Britania Raya. *Media Iuris*, *5*(3), 351–380. https://doi.org/10.20473/mi.v5i3.34969

Natalis, A., Al Asy'Arie, M. A. H., Najib, A. A., & Wibawa, K. C. S. (2025). Tri Hita Karana as the Spirit of Sustainable Development: Integration of the Welfare State and Pentahelix Collaboration in Indonesia. *Grassroots Journal of Natural Resources*, *8*(3), 89–107. https://doi.org/10.33002/nr2581.6853.080305

Palenewen, J. Y. (2025). Issuance of Legally Defective Land Rights Certificates at the Jayapura City Land Office. *LAW & PASS: International Journal of Law, Public Administration and Social Studies*, *Vol. 2 No. 1 (2025): April*, 12–23.

Pertiwi, M. D., Firdausy, A. G., & Kharisma, D. B. (2025). Legal Certainty Of Nominee Agreements

In The Transfer Of Ownership Rights To Land Based On An Absolute Letter Of Power. *International Journal of Educational Research & Social Sciences*, *6*(1), 12–18. https://doi.org/10.51601/ijersc.v6i1.938

Rahmatia, S., Fitriadi, M., & Tolo, S. B. (2024). Perlindungan Hukum terhadap Tanah Hak Milik Perorangan yang Dipergunakan untuk Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak di Kota Kendari. *Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora*, *4*(1), 201–215. https://doi.org/10.57250/ajsh.v4i1.359

Rifiyanti, S. M., Wulandari, M., & Mubarok, A. (2024). Pengakuan Pemerintah Daerah terhadap Tanah Adat di Ibu Kota Nusantara dalam Tata Kelola Agraria. *Almufi Jurnal Sosial Dan Humaniora*, *1*(2), 52–59. https://doi.org/10.63821/ash.v1i2.289

Rinaldi, E. F. I. I. Y. (2021). Status Tanah Yang Diperoleh Oleh Badan Hukum Melalui Jual Beli Tanah Milik Adat Di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat). *DE LEGA LATA: JURNAL ILMU HUKUM*, *Vol 6*, *No 1 (2021): Januari-Juni*, 174–190.

Rizky, J., Noor, A. M., & Hudali. (2017). Kajian Hukum terhadap Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah Khususnya tentang Bank Milik Negara. *Yuriska : Jurnal Ilmiah Hukum*, *5*(1), 12–20. https://doi.org/10.24903/yrs.v5i1.173

Salsabila, A. S., Sefani, A., Kirsanto, T. N., Arsita, L. Y., & Nurdin, N. (2023). Konflik Agraria dan Keterlibatan Rezim Lokal pada Konflik Desa Wadas. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, *5*(1), 1–15. https://doi.org/10.47134/villages.v5i1.80

Saputra, A., Hernoko, A. Y., & Agus Sekarmadji. (2026). The Regulation of Land Ownership Rights for Legal Entities in the Perspective of Modern Agrarian Law: Challenges of Fair Legal Evolution. *Yuridika*, *41*(1), 1–20. https://doi.org/10.20473/ydk.v41i1.75227

Senjiati, I. H., Lis Sulistiani, S., & Mubarok, M. F. R. (2020). Analisis Fikih Wakaf dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf terhadap Perolehan Hak Nadzir pada Pengelolaan Wakaf Uang Nadzir Individu di Kampung Tapos, Cikalong Wetan. *Tahkim (Jurnal Peradaban Dan Hukum Islam)*, *3*(1). https://doi.org/10.29313/tahkim.v3i1.5661

Sunarmi, N., Tony, T., Oktariza, D., & Sunarmi. (2023). Analisis Yuridis Kepemilikan Hak atas Tanah oleh Badan Hukum Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama (Studi Putusan Mahkamah Agung No. 2305 K/Pdt/2020). *BULETIN KONSTITUSI*, *Vol 4*, *No 1 (2023): Vol. 4*, *No. 1*.

Sutrisna, D. A., & Gunarto, G. (2017). Tinjauan Yuridis tentang Pemilikan Rumah Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. *Jurnal Akta*, *4*(2), 239. https://doi.org/10.30659/akta.v4i2.1793

Syah, I., Abeng, A. T., Maruf, M., Sholichin, N., Parunggi, U. D., Manurung, P., Mahanani, A. N., Puri, W. H., Dharma, A. D. S., & Amrin, R. N. (2025). Comparative Study of Land Registration Systems in Indonesia and Sweden: Review of Legal, Institutional, Procedural, and Technological Aspects. *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, *4*(2). https://doi.org/10.31292/mj.v4i2.154

Zahra, M., & Priyono, E. A. (2025). Kepastian Hukum Atas Status Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria. *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum*, *9*(1), 131–146. https://doi.org/10.24269/ls.v9i1.10973