

---

## PERAN DAN TANGGUNG JAWAB NOTARIS ATAS PEMBUATAN PERJANJIAN NOMINEE SEBAGAI UPAYA PENYELUNDUPAN HUKUM YANG DILAKUKAN PENGHADAP

Oleh

Aurelia Libertina Nadeak<sup>1</sup>, Jelly Nasser<sup>2</sup>, Mulyadi<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Program Pascasarjana Magister Kenotariatan, Universitas Jayabaya Jakarta

E-mail: <sup>1</sup>[aurelianadeak@gmail.com](mailto:aurelianadeak@gmail.com), <sup>2</sup>[nasserijelly@gmail.com](mailto:nasserijelly@gmail.com),

<sup>3</sup>[mulyadioz@pascajayabaya.ac.id](mailto:mulyadioz@pascajayabaya.ac.id)

---

### Article History:

Received: 29-01-2026

Revised: 08-02-2026

Accepted: 02-03-2026

### Keywords: Legal

Responsibility, Notary,

Nominee Agreement, Legal

Smuggling.

**Abstract:** Notaries are authorized to make authentic deeds with the obligation to guarantee legal certainty. However, the practice of making nominee agreements is often misused as a form of legal smuggling, especially regarding restrictions on foreign ownership. This raises issues regarding the responsibility of notaries which are generally only based on the formal truth of the parties' statements. This study highlights the authority, responsibility, and supervision of notaries in relation to nominee agreement deeds. The formulation of the research problem is, what is the role of Notaries in the making of nominee agreements that are suspected of being a legal smuggling attempt and what is the legal responsibility of Notaries for nominee agreements that are suspected of being a legal smuggling attempt. The legal theories applied as analytical tools are the responsibility theory of Hans Kelsen and the agreement theory of R. Subekti.

The method used in this research is a normative juridical research type, namely library legal research by using secondary data. The writing approaches used are the statutory approach, conceptual approach, analytical approach, and case approach. The legal material collection technique is carried out by identifying and inventorying positive legal regulations, book literature, journals, and other legal material sources. For legal material analysis techniques, grammatical interpretation, systematic interpretation, and legal construction methods are used. Nominee agreements granting access to land ownership to foreign nationals violate Articles 21 and 26 of the Basic Agrarian Law. According to Hans Kelsen, this violation automatically gives rise to legal liability for notaries, regardless of the parties' intentions. From Subekti's perspective, nominee agreements are invalid because they violate the law and therefore do not create a binding contract. Therefore, notaries remain liable for the deeds they create, whether civil, administrative, or criminal.

---

## PENDAHULUAN

Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik sebagaimana

diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, yang mana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UUNJ), dengan kewajiban bertindak jujur, mandiri, tidak memihak, serta menjamin kepastian hukum. Notaris bertanggung jawab terhadap kebenaran formal keterangan para pihak, dan dapat dimintai pertanggungjawaban perdata, pidana, maupun administratif bila terjadi pelanggaran.<sup>1</sup> Dalam praktiknya, kewenangan ini sering disalahgunakan, misalnya melalui pembuatan perjanjian *nominee*,<sup>2</sup> yaitu perjanjian di mana seseorang bertindak sebagai pemilik formal suatu aset, namun sesungguhnya hanya mewakili pihak lain sebagai pemilik sebenarnya.<sup>3</sup>

Praktik ini sering dipandang sebagai bentuk penyelundupan hukum karena menghindari pembatasan kepemilikan asing atau aturan lain. Keterlibatan notaris dalam pembuatan perjanjian *nominee* menimbulkan persoalan mengenai tanggung jawabnya, terutama ketika hanya berpegang pada formalitas tanpa menilai substansi perjanjian. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih lanjut mengenai kewenangan, tanggung jawab, dan pengawasan terhadap notaris terutama dalam Pasal 16 ayat (1) UUNJ huruf c dan f tentang melekatkan surat dan dokumen pada minuta akta dan tentang kerahasiaan akta, dalam kaitannya dengan akta perjanjian *nominee*.

Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana hukum positif Indonesia mengatur tentang kewenangan dan tanggung jawab notaris terhadap akta yang memuat perjanjian *nominee*, serta bagaimana implementasi pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut dalam praktik.

Untuk memperkuat adanya permasalahan yang penulis akan teliti, penulis menguraikan beberapa contoh kasus, seperti antara lain:

1. Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor: 787/Pdt.G/2014/PN.DPS, menyatakan Akta Perjanjian Pinjam Meminjam Uang Dibuat agar seolah-olah WNI berutang kepada WNA dan memberikan jaminan berupa tanah hak milik. Akta Kuasa Menjual Memberikan kewenangan kepada WNA untuk menjual tanah tersebut, seolah-olah sebagai pemilik atau kreditur. Akta Pemberian Hak Tanggungan Tanah atas nama WNI dijaminan kepada WNA sebagai jaminan utang. Akta Sewa-Menyewa Diberlakukan sebagai cara bagi WNA menguasai fisik tanah dan bangunan dan Akta PPJB Untuk mengesahkan bahwa WNA akan atau telah membeli tanah tersebut secara sah dari WNI. Akta-akta tersebut dinyatakan batal demi hukum karena melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menyatakan hanya WNI yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Perjanjian tersebut merupakan penyelundupan hukum (*fraus legis*). Pertimbangan hakim, Perjanjian *nominee* melanggar asas hukum perjanjian yaitu tujuan yang halal (Pasal 1320 KUHPerdara), Akta-akta yang dibuat oleh notaris dalam rangka melegalkan perjanjian *nominee* ini tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.
2. Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor Nomor 112/Pdt.G/2016/PN.Gin, menyatakan bahwa Akta Pernyataan atau Kuasa dalam praktik *nominee*, sering kali dibuat akta pernyataan atau kuasa yang memberikan hak kepada WNA untuk mengelola atau bahkan

<sup>1</sup> A. Yusuf dan Y. Safira, *Kekuatan Hukum Perjanjian Nominee dalam Praktik Kenotariatan*, Jurnal RechtsVinding, Vol. 3 No. 2, 2021, hlm. 45.

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 122.

<sup>3</sup> Nurul Qomariah, "Aspek Hukum Terhadap Pembuatan Perjanjian Nominee Dalam Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing," Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 4 No. 1, 2020, hlm. 89.

menjual tanah dan Akta perjanjian sewa-menyewa tanah seumur hidup tersebut tidak sah dan batal demi hukum. Hal ini disebabkan oleh adanya klausula yang bertentangan dengan hukum, yaitu memberikan hak kepada WNA untuk menguasai tanah hak milik secara tidak langsung melalui perjanjian *nominee*. Putusan ini menegaskan bahwa perjanjian yang bertentangan dengan hukum dan dibuat tanpa itikad baik tidak dapat dijadikan dasar hukum yang sah.

- Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 801/Pdt.G/2013/PN.Dps., Menyatakan Notaris yang terlibat dalam kasus ini adalah Amir Sjarifuddin, yang membuat beberapa akta terkait tanah sengketa, termasuk Akta Pengakuan Hutang dan Akta Pemberian Hak Tanggungan. Tanah yang terdaftar atas nama Endris Yuliawati sebagai *nominee* digunakan oleh almarhum Peter Kurt Karl Rieger, ayah tergugat, untuk menghindari larangan orang asing memiliki tanah di Indonesia. Hakim menyatakan bahwa penggunaan *nominee* tersebut merupakan penyelundupan hukum, melanggar Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Penanaman Modal, sehingga akta-akta tersebut harus dibatalkan dan tanah-tanah yang terlibat harus jatuh ke negara.

## LANDASAN TEORI

### a. Teori Tanggungjawab Hukum

Kelsen memandang hukum sebagai sistem norma yang harus diikuti oleh individu dalam masyarakat. Konsep tanggung jawab dalam teori hukum Kelsen lebih ditekankan pada kewajiban untuk mematuhi norma hukum yang ada. Apabila seseorang melanggar norma hukum, dia bertanggung jawab berdasarkan hukum yang berlaku, dengan konsekuensi yang ditetapkan oleh norma tersebut. Tanggung jawab hukum dalam kerangka Kelsen tidak terkait dengan niat atau keadaan mental individu, tetapi pada pelanggaran norma itu sendiri. Tanggung jawab sebagai akibat dari pelanggaran norma, Kelsen menekankan bahwa tanggung jawab hukum muncul sebagai akibat langsung dari pelanggaran terhadap norma hukum yang sudah ada. Pemahaman hukum sebagai sistem norma yang terpisah dari moral, Kelsen berargumen bahwa hukum harus dipahami secara murni sebagai sistem norma yang tidak mencampurkan unsur moral atau etika. Dalam hal ini, tanggung jawab hukum adalah tanggung jawab yang terlepas dari aspek moralitas.<sup>4</sup>

### b. Teori Perjanjian.

R. Subekti menyatakan bahwa teori perjanjian adalah suatu peristiwa di mana satu pihak berjanji kepada pihak lain, atau dua pihak saling berjanji untuk melakukan sesuatu. Dari peristiwa ini, timbul hubungan antara dua pihak yang disebut perikatan. Perjanjian, dalam pandangan Subekti, merupakan sumber terpenting dari perikatan.<sup>5</sup>

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan, dengan menggunakan data sekunder. Adapun pendekatan penulisan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan

---

<sup>4</sup> Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre (Pure Theory of Law)*, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai "Teori Hukum Murni", dalam bukunya *Das Reine Recht* (1934). Teori ini memisahkan hukum dari moralitas, dengan menekankan pada penerapan norma hukum yang objektif.

<sup>5</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian* Jakarta: PT Intermasa, 1987, hlm. 1.

konseptual, pendekatan analitis, dan pendekatan kasus. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menginventarisasi aturan hukum positif, literatur buku, jurnal, dan sumber bahan hukum lainnya. Untuk teknik Analisa bahan hukum dilakukan dengan penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis, dan metode konstruksi hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Peran Notaris dalam pembuatan Perjanjian *Nominee* yang diduga merupakan usaha Penyelundupan Hukum.

Perjanjian *nominee* merupakan perjanjian di mana seorang warga negara Indonesia dipinjam namanya untuk dicatat sebagai pemilik sah atas tanah, padahal dana pembelian dan penguasaan sebenarnya berada pada warga negara asing. Praktik ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang secara tegas membatasi hak milik atas tanah hanya bagi warga negara Indonesia. Oleh karena itu, perjanjian *nominee* dikualifikasikan sebagai bentuk penyelundupan hukum karena dimaksudkan untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh orang asing.

Konstruksi *nominee* dalam praktik dibentuk melalui rangkaian akta yang saling berkaitan, seperti Akta Jual Beli oleh PPAT atas nama WNI, Akta Pernyataan dan Kuasa yang menyatakan bahwa dana berasal dari WNA, Perjanjian Sewa Menyewa jangka panjang, Akta Pengakuan Utang, serta Akta Pemberian Hak Tanggungan. Meskipun secara formal akta-akta tersebut tampak sah, secara substansial keseluruhannya membentuk satu kesatuan tujuan, yakni memberikan penguasaan tanah kepada WNA secara tidak langsung.

Dalam perkara yang melibatkan Alain Maurice Pons dan Karpika Wati, ditemukan adanya rangkaian akta berupa Akta Sewa Menyewa Tanah, Akta Pengakuan Utang dengan Jaminan, Akta Pernyataan dan Kuasa, serta Akta Pemberian Hak Tanggungan. Tanah seluas 975 meter persegi di Desa Pererenan, Kecamatan Mengwi, Kabupaten Badung, disewakan selama dua puluh lima tahun dengan perpanjangan otomatis hingga mencapai seratus tahun, dengan nilai sewa lima puluh juta rupiah tanpa penyesuaian.

Konstruksi jangka waktu sewa yang mencapai satu abad dinilai bertentangan dengan asas kepatutan dan keseimbangan dalam hukum perjanjian. Perjanjian tersebut tidak mencerminkan hubungan sewa menyewa yang wajar, melainkan sarana untuk memberikan penguasaan jangka panjang kepada pihak asing, sehingga tidak memenuhi unsur sebab yang halal sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 1320 KUHPerdata.

Akta Notaris Nomor 89 tanggal 24 Maret 2008 yang mengatur sewa menyewa tersebut dinilai mengandung cacat hukum. Karena tujuannya bertentangan dengan ketentuan agraria, maka perjanjian tersebut patut dinyatakan batal demi hukum.

Selain itu, dibuat pula Akta Pengakuan Utang sebesar satu miliar rupiah tanpa ketentuan bunga dan tanpa batas waktu pelunasan yang jelas. Pelunasan hanya dapat dilakukan melalui hasil penjualan tanah yang dijamin, sehingga konstruksi ini menunjukkan adanya rekayasa hukum untuk menguasai tanah melalui mekanisme jaminan.

Akta Pengakuan Utang tersebut diperkuat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Badung atas nama pihak asing yang hanya berstatus pemegang paspor dan visa kunjungan. Keadaan ini menimbulkan persoalan hukum

serius karena bertentangan dengan prinsip pembatasan penguasaan tanah oleh warga negara asing, sehingga hak tanggungan tersebut dinilai cacat hukum.

Akta Pernyataan dan Kuasa yang dibuat pada 24 Maret 2008 memuat pengakuan bahwa dana pembelian tanah berasal dari pihak asing serta memberikan kewenangan penuh untuk mengalihkan atau menjual tanah. Konstruksi ini semakin mempertegas adanya praktik nominee yang menyamarkan kepemilikan sebenarnya.

Pandangan Maria S.W. Sumardjono menjelaskan bahwa praktik nominee merupakan rangkaian perjanjian berlapis yang bertujuan mengalihkan kewenangan pemilik tanah kepada pihak asing. Pola demikian dikategorikan sebagai penyelundupan hukum karena bertentangan dengan asas nasionalitas dalam UUPA.

UUPA menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung mengalihkan hak milik kepada warga negara asing adalah tidak sah sejak semula. Bahkan dalam kondisi pewarisan atau percampuran harta, hak tersebut wajib dilepaskan dalam jangka waktu tertentu, jika tidak maka hapus demi hukum dan tanah kembali kepada negara.

Dalam perkara di Pengadilan Negeri Gianyar yang membahas Land Lease Agreement berbasis nominee, Majelis Hakim menyatakan bahwa konsep nominee tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia. Hakim mendasarkan pertimbangan pada Pasal 1320 dan Pasal 1548 KUHPerdara.

Klausula sewa "seumur hidup" dinilai tidak memenuhi asas kepastian hukum karena jangka waktunya tidak dapat ditentukan secara pasti. Oleh karena itu, perjanjian sewa menyewa tersebut dinyatakan batal demi hukum dan praktik nominee ditolak sebagai dasar hubungan hukum yang sah.

Dalam perkara antara Ida Ayu Putu Eka Kartika melawan Ir. Dede Prabowo dan Gary Wayne LaBar yang diperiksa di Pengadilan Negeri Gianyar, rangkaian akta jual beli, pengikatan jual beli, kuasa, dan pernyataan nominee dinilai sebagai upaya sistematis menghindari Pasal 21 UUPA. Hakim menegaskan bahwa pembiayaan dari warga negara asing tidak dapat mengesampingkan larangan kepemilikan hak milik.

Majelis Hakim menyatakan perjanjian nominee bertentangan dengan Pasal 1320 dan Pasal 1335 KUHPerdara karena causa tidak halal. Dengan demikian, klaim kepemilikan oleh warga negara asing ditolak dan tanah tetap tercatat atas nama warga negara Indonesia sebagai pemilik formal.

Dalam perkara perdata antara Penggugat melawan ahli waris Peter Kurt Karl Reiger, sengketa bermula dari Perjanjian Opsi Pinjaman dan Pembelian senilai USD 570.000 yang digunakan untuk membeli tanah di Desa Ungasan, Kabupaten Badung. Karena Peter berkewarganegaraan Jerman, tanah didaftarkan atas nama pihak lain sebagai nominee.

Akta Pemberian Hak Tanggungan Nomor 381 Tahun 2001 yang dibuat di hadapan Notaris/PPAT tidak mencantumkan nama Penggugat sebagai pemegang hak tanggungan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Setelah Peter meninggal dunia, kewajiban utang beralih kepada ahli waris berdasarkan Pasal 1318 KUHPerdara.

Dalam perkara tersebut, Majelis Hakim merujuk Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3909 K/Pdt.G/1994 untuk menolak eksepsi kurang pihak. Hakim menegaskan bahwa penentuan siapa saja yang digugat merupakan kewenangan Penggugat.

Majelis Hakim kemudian menyatakan para ahli waris bertanggung jawab secara

tanggung renteng membayar kerugian materiil sebesar USD 570.000. Tindakan penguasaan objek sengketa dinilai memenuhi unsur perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdota.

Keseluruhan perkara menunjukkan bahwa penggunaan nominee dalam penguasaan tanah oleh warga negara asing menciptakan konstruksi hukum yang rapuh dan berpotensi menimbulkan sengketa. Akta-akta notaris yang dibuat menjadi dasar pembuktian sekaligus sumber persoalan hukum ketika substansinya bertentangan dengan norma agraria.

Apabila dianalisis menggunakan teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen, setiap pelanggaran terhadap norma imperatif UUPA secara otomatis melahirkan konsekuensi tanggung jawab hukum. Tidak diperlukan pembuktian niat jahat apabila telah terbukti adanya tindakan yang bertentangan dengan hukum positif.

Sementara itu, berdasarkan teori perjanjian Subekti, sahnya perjanjian mensyaratkan causa yang halal. Karena tujuan perjanjian nominee adalah menghindari larangan hukum agraria, maka perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat Pasal 1320 KUHPerdota dan tidak memiliki kekuatan mengikat.

Sehingga, baik dalam perkara yang diperiksa oleh Pengadilan Negeri Gianyar maupun dalam sengketa yang dalam pertimbangannya merujuk pada Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3909 K/Pdt.G/1994, praktik nominee secara konsisten dipandang sebagai bentuk penyelundupan hukum yang tidak memperoleh legitimasi dalam sistem hukum nasional. Dalam kedua konteks tersebut, pengadilan menilai bahwa konstruksi perjanjian yang menempatkan warga negara Indonesia sebagai pemilik formal semata, sementara penguasaan dan kepentingan ekonominya berada pada warga negara asing, merupakan upaya sistematis untuk menghindari ketentuan imperatif Undang-Undang Pokok Agraria yang membatasi hak milik hanya bagi warga negara Indonesia.

Rangkaian akta yang disusun, baik berupa akta jual beli, perjanjian sewa menyewa jangka panjang, akta pengakuan utang dengan jaminan, akta pemberian hak tanggungan, maupun akta pernyataan dan kuasa, meskipun secara formil memenuhi syarat sebagai akta otentik, secara materiil mengandung tujuan yang bertentangan dengan hukum. Karena causa dari perjanjian-perjanjian tersebut diarahkan untuk mengalihkan atau menyamakan penguasaan hak milik kepada pihak yang secara hukum tidak berhak, maka berdasarkan Pasal 1320 dan Pasal 1335 KUHPerdota, perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian dan karenanya patut dinyatakan batal demi hukum.

Implikasi yuridis dari pembatalan tersebut tidak berhenti pada tidak sahnya hubungan perikatan para pihak, tetapi juga meluas pada pertanggungjawaban hukum terhadap seluruh pihak yang terlibat dalam pembentukan konstruksi hukum tersebut. Dalam perspektif teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen, pelanggaran terhadap norma hukum yang bersifat memaksa secara otomatis melahirkan konsekuensi tanggung jawab, tanpa perlu terlebih dahulu membuktikan adanya niat jahat. Oleh karena itu, ketika akta notaris secara substansial memfasilitasi terjadinya penyelundupan hukum, maka notaris sebagai pejabat umum tidak dapat dilepaskan dari kemungkinan pertanggungjawaban hukum, baik secara perdata, administratif, maupun dalam konteks tertentu secara pidana.

Bahwa praktik nominee tidak hanya dinyatakan tidak sah dari segi perjanjian, tetapi juga menegaskan bahwa setiap upaya untuk menyasiasi larangan kepemilikan tanah oleh warga negara asing melalui rekayasa akta otentik merupakan tindakan yang bertentangan

dengan asas nasionalitas dalam hukum agraria Indonesia. Konsekuensinya, seluruh akta yang menjadi bagian dari rangkaian tersebut kehilangan kekuatan mengikatnya dan membuka ruang bagi penegakan tanggung jawab hukum terhadap para pihak, termasuk notaris yang karena jabatannya seharusnya menjamin bahwa setiap perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **Tanggung Jawab Hukum Notaris terhadap Perjanjian *Nominee* yang diduga merupakan usaha Penyelundupan Hukum.**

Analisis ini membahas secara sistematis mengenai tanggung jawab hukum notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan praktik *nominee agreement* dalam penguasaan tanah oleh warga negara asing. Analisis diawali dengan penegasan bahwa notaris sebagai pejabat umum terikat pada ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris serta kewajiban menjamin bahwa setiap akta yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam perspektif teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen, setiap pelanggaran terhadap norma hukum yang bersifat imperatif menimbulkan konsekuensi sanksi. Oleh karena itu, apabila notaris membuat akta yang substansinya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maka terdapat potensi pertanggungjawaban hukum.

Bagian ini juga menggunakan teori kepastian hukum yang menekankan bahwa hukum harus memberikan perlindungan dan kejelasan terhadap subjek hukum. Praktik *nominee* justru menciptakan ketidakpastian karena memisahkan kepemilikan formal dan penguasaan materiil atas tanah.

Dalam Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 191/Pdt.G/2014/PN.Gin, Majelis Hakim menyatakan bahwa konsep *nominee* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia. Hakim mendasarkan pertimbangan pada Pasal 1320 dan Pasal 1335 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata karena causa perjanjian dinilai tidak halal.

Majelis Hakim dalam putusan tersebut menegaskan bahwa setiap perjanjian yang bertujuan mengalihkan penguasaan hak milik kepada warga negara asing merupakan bentuk penyelundupan hukum. Dengan demikian, rangkaian akta yang dibuat dinyatakan batal demi hukum.

Selanjutnya, dalam Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 328/Pdt.G/2013/PN.Dps, pengadilan kembali menolak praktik *nominee* karena bertentangan dengan Pasal 21 Undang-Undang Pokok Agraria. Hakim menilai bahwa pembiayaan oleh warga negara asing tidak dapat dijadikan dasar untuk mengklaim kepemilikan hak milik.

Dalam perkara tersebut, notaris yang membuat akta dinilai tidak menerapkan prinsip kehati-hatian sebagaimana diwajibkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Akta yang dibuat menjadi alat pembuktian adanya konstruksi hukum yang bertentangan dengan peraturan agraria.

Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 69/PDT/2014/PT.DPS menguatkan putusan sebelumnya dengan menyatakan bahwa hubungan hukum berbasis *nominee agreement* tidak memiliki kekuatan mengikat. Pertimbangan hakim menekankan asas nasionalitas dalam kepemilikan tanah.

Selain itu, Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 3909 K/Pdt.G/1994 menegaskan bahwa penentuan pihak yang digugat merupakan hak Penggugat. Yurisprudensi ini digunakan dalam analisis untuk menilai aspek formil gugatan dalam sengketa yang berkaitan dengan praktik *nominee*.

Ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai perbuatan melawan hukum. Penguasaan tanah berdasarkan konstruksi *nominee* berpotensi memenuhi unsur melawan hukum karena bertentangan dengan norma yang berlaku.

Teori perjanjian yang dikemukakan Subekti digunakan untuk menjelaskan bahwa sahnya perjanjian mensyaratkan adanya *causa* yang halal. Jika tujuan perjanjian adalah menghindari larangan hukum, maka perjanjian tersebut tidak sah.

Analisis juga mengacu pada Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa setiap perbuatan yang dimaksudkan untuk secara langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada warga negara asing adalah batal demi hukum.

Dalam kaitannya dengan tanggung jawab notaris, Pasal 16 Undang-Undang Jabatan Notaris mewajibkan notaris bertindak jujur, mandiri, dan tidak memihak. Pelanggaran terhadap kewajiban ini membuka kemungkinan sanksi administratif maupun perdata.

Notaris tidak dapat berlindung di balik dalih bahwa akta dibuat atas kehendak para pihak. Notaris memiliki kewajiban untuk menolak pembuatan akta yang jelas bertentangan dengan hukum.

Dalam Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 191/Pdt.G/2014/PN.Gin, hakim secara eksplisit menyatakan bahwa rangkaian akta yang membentuk *nominee agreement* merupakan satu kesatuan yang bertujuan menghindari hukum.

Putusan tersebut menempatkan akta notaris sebagai bagian dari konstruksi hukum yang tidak sah. Dengan demikian, akta tersebut kehilangan kekuatan pembuktian sebagai akta otentik.

Pada analisis ini menguraikan bahwa praktik *nominee* menimbulkan risiko hukum bagi notaris berupa gugatan perdata atas dasar perbuatan melawan hukum maupun laporan administratif kepada Majelis Pengawas Notaris.

Selain itu, apabila terdapat unsur kesengajaan atau persekongkolan, tidak tertutup kemungkinan adanya pertanggungjawaban pidana berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Bahwa asas nasionalitas dalam Undang-Undang Pokok Agraria merupakan norma imperatif yang tidak dapat disimpangi melalui perjanjian apa pun, termasuk melalui skema *nominee*.

Sehingga berdasarkan teori tanggung jawab hukum, teori kepastian hukum, serta teori sahnya perjanjian, dan dengan merujuk pada Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 191/Pdt.G/2014/PN.Gin, Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 328/Pdt.G/2013/PN.Dps, Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 69/PDT/2014/PT.DPS, serta Putusan Mahkamah Agung Nomor 3909 K/Pdt.G/1994, praktik *nominee agreement* dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, serta berimplikasi pada pertanggungjawaban hukum notaris yang terlibat.

## KESIMPULAN

1. Peran Notaris dalam pembuatan Perjanjian *Nominee* yang diduga merupakan usaha Penyelundupan Hukum merupakan hal yang tidak dibenarkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan dan pelaksanaan tugas dari seorang Notaris. Perjanjian *nominee* atas tanah, pada dasarnya merupakan praktik yang bertentangan dengan beberapa peraturan di Indonesia, diantaranya ketentuan hukum agraria di Indonesia karena bertujuan menyelundupkan aturan larangan kepemilikan tanah bagi WNA sebagaimana diatur dalam UUPA. Melalui rangkaian akta notaris dan PPAT seperti AJB, akta pernyataan, kuasa mutlak, perjanjian sewa jangka panjang, pengakuan utang dengan jaminan hak tanggungan, hingga perjanjian pengelolaan, hak kepemilikan dan penguasaan tanah dialihkan secara terselubung kepada WNA. Meskipun secara formal tampak sah, substansinya menunjukkan upaya untuk mengakali hukum. Oleh karena itu, perjanjian *nominee* dapat dinyatakan batal demi hukum karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, notaris maupun PPAT yang terlibat berpotensi menanggung risiko hukum karena melanggar kewajiban jabatannya, yakni tidak boleh membuat akta yang berisi atau bertujuan pada perbuatan hukum yang dilarang oleh hukum.
2. Tanggung Jawab Hukum Notaris terhadap Perjanjian *Nominee* yang diduga merupakan usaha Penyelundupan Hukum, dapat dikaji dari hukum pidana, hukum perdata maupun hukum administrasi dengan bertolak pada kasus hukum yang terjadi. Pembuatan akta *nominee* oleh Notaris, yang dimaksudkan untuk memfasilitasi warga negara asing menguasai tanah hak milik jelas merupakan bentuk pelanggaran terhadap norma hukum, khususnya norma yang terdapat dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Oleh karena bertentangan dengan peraturan yang berlaku, maka perjanjian *nominee* tersebut tidak mempunyai dampak hukum (akibat hukum) sebagaimana yang dikehendaki dalam substansi perjanjian *nominee* tersebut. Dengan demikian, notaris yang tetap membuat akta yang substansinya bertentangan dengan norma hukum positif harus dipandang telah melanggar kewajiban normatifnya. Konsekuensi dari pelanggaran tersebut adalah timbulnya tanggung jawab hukum, baik dalam dimensi perdata, administratif, maupun pidana, sesuai dengan norma hukum yang berlaku.

## Pengakuan/Acknowledgements

Terima kasih yang tiada terbilang untuk dosen pembimbing, semua dosen pemangku mata kuliah dan para staf Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Jayabaya serta semua pihak yang telah membantu penyusunan jurnal Kenotariatan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- [1] A. Yusuf dan Y. Safira, Kekuatan Hukum Perjanjian *Nominee* dalam Praktik Kenotariatan, Jurnal RechtsVinding, Vol. 3 No. 2, 2021.
- [2] Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence). Jakarta: Kencana Prenanda Media Group, 2012.
- [3] Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan, 2008.
- [4] Habib Adjie dan Rusdianto Sesung, Tafsir, Penjelasan, dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris. Bandung: Refika Aditama, 2021.

- [5] Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2014.
- [6] Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*. Bandung: Refika Aditama, 2009.
- [7] Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre (Pure Theory of Law)*, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai "Teori Hukum Murni", dalam bukunya *Das Reine Recht (1934)*. Teori ini memisahkan hukum dari moralitas, dengan menekankan pada penerapan norma hukum yang objektif.
- [8] Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*. Terj. Raisul Mutaqien. Bandung: Nuansa & Nusa Media, 2006.
- [9] Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013.
- [10] J. Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992.
- [11] Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III: Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, 1996.
- [12] Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*. Jakarta: Republika, 2008.
- [13] Nurul Qomariah, "Aspek Hukum Terhadap Pembuatan Perjanjian Nominee Dalam Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing," *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1, 2020.
- [14] R. Soeroso, *Perjanjian Nominee dalam Hukum Agraria*. Jakarta: Kencana, 2012.
- [15] Ridwan Khairandy, *Hukum Perjanjian Indonesia dalam Perspektif Perbandingan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2013.
- [16] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- [17] Subekti, *Hukum Perjanjian* Jakarta: PT Intermedia, 1987.
- [18] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- [19] Syafruddin dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*. Bandung: Mandar Maju, 2011.
- [20] Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-serbi Praktek Notaris*. Jakarta: Ichtar Baru Van Hoeve, 2000.
- [21] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- [22] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- [23] Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.
- [24] Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia Banten, 29-30 Mei 2015
- [25] Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor: 787/Pdt.G/2014/PN.DPS
- [26] Putusan Pengadilan Gianyar Nomor Nomor 112/Pdt.G/2016/PN.Gin
- [27] Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 801/Pdt.G/2013/PN.Dps