



**Elfira Dela Tiara, Lastuti Abubakar, Badar Baraba:  
Penerapan Asas Kesaksamaan Notaris Sebagai Upaya Penghindaran Praktik  
Pembuatan Perjanjian *Nominee* Terkait Pemindahan Hak Milik Atas Tanah Kepada  
Warga Negara Asing**

**Article History:**

Received: Sept, 14 2023;

Reviewed: Okt, 12, 2023;

Accepted: Nov, 01 2023;

Published: Des, 1 2023

**PENERAPAN ASAS KESAKSAMAAN NOTARIS SEBAGAI UPAYA PENGHINDARAN  
PRAKTIK PEMBUATAN PERJANJIAN *NOMINEE* TERKAIT PEMINDAHAN HAK  
MILIK ATAS TANAH KEPADA WARGA NEGARA ASING**

**Elfira Dela Tiara<sup>1</sup>, Lastuti Abubakar<sup>2</sup>, Badar Baraba<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Program Magister Kenotariatan, Universitas Padjadjaran

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

<sup>3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

[elfira21002@mail.unpad.ac.id](mailto:elfira21002@mail.unpad.ac.id)

**Abstract**

*This research aims to examine the implementation of the principle of notary accuracy as an effort to avoid the practice of making nominee agreements regarding the transfer of land ownership rights to foreign citizens along with the legal consequences for notaries who ignore the principle of equality with those making deeds based on these agreements. The research method used is normative juridical by examining library materials or secondary data, including legal principles, legal systematics, research on levels of vertical and horizontal synchronization, and legal comparisons. This research uses an applicable legislative approach linked to legal theories and practices relating to legal issues with analytical descriptive research specifications and qualitative juridical data analysis methods. Based on the results of the research, it can be concluded that the refusal to make a deed based on a nominee agreement regarding the transfer of ownership rights to land to a foreign citizen is part of the implementation of the principle of notarial accuracy considering that the deed violates the objective requirements in the form of a halal cause in the terms of the validity of the agreement in Article 1320 of the Civil Code and results in a deed declared null and void by law. Cancellation of an act of nominee agreement provides a legal basis for imposing civil sanctions on the Notary, which may include payment of fees, compensation and interest. By considering the impact, Notaries should carry out their duties carefully, professionally, prioritizing integrity and good morals.*

**Keywords:** *Property Rights, Nominee Agreement, Foreign Citizens.*

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mengenai implementasi asas kesaksamaan Notaris sebagai upaya penghindaran praktik pembuatan perjanjian

---

---

*nominee* terkait pemindahan hak milik atas tanah kepada warga negara asing beserta akibat hukum bagi Notaris yang mengabaikan asas kesaksamaan dengan pembuat akta berdasarkan perjanjian tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, dan perbandingan hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktiknya yang berkaitan dengan permasalahan hukum dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis dan metode analisis data yuridis kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa penolakan pembuatan akta berdasarkan perjanjian *nominee* terkait pemindahan hak milik atas tanah kepada warga negara asing merupakan bagian dari implementasi asas kesaksamaan Notaris mengingat akta tersebut melanggar syarat objektif berupa kausa yang halal pada syarat keabsahan perjanjian Pasal 1320 KUHPerdara dan berujung pada akta dinyatakan batal demi hukum. Pembatalan akta perjanjian *nominee* memberikan dasar yang sah untuk mengenakan sanksi perdata pada Notaris, yang dapat mencakup pembayaran biaya, ganti rugi, dan bunga. Dengan mempertimbangkan dampaknya, maka sudah seharusnya Notaris menjalankan tugas jabatannya dengan saksama, profesional, mengedepankan integritas, dan moral yang baik.

**Kata kunci:** Hak Milik ,Perjanjian *Nominee*,Warga Negara Asing.

---

---

## PENDAHULUAN

Tidak ada pekerjaan maupun profesi yang kebal terhadap hukum, sekalipun profesi tersebut berlabel penegak hukum. Begitu pun halnya Notaris, tidak sedikit Notaris yang terseret ke dalam pusaran sengketa baik itu sebagai Tersangka, Turut Tergugat, Terdakwa, maupun Terpidana. Banyak hal yang melandasi hal tersebut, tetapi jika ditarik benang merahnya dapat ditemukan bahwa penyebab utamanya adalah Notaris tidak menjalankan tugas jabatan dengan saksama sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUJN *Juncto* Pasal 3 Kode Etik Profesi Notaris. Tindakan saksama merupakan tindakan konkrit dari asas saksama. Baik UUJN dan Kode Etik Profesi Notaris tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai saksama. Namun, jika merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), saksama diartikan dengan suatu ketelitian atau kehati-hatian dan kecermatan. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa di dalam suatu penerapan asas saksama juga meliputi suatu asas kehati-hatian atau ketelitian dan kecermatan.

Asas saksama wajib diterapkan Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya. Hal ini diharapkan dapat meminimalisasi risiko munculnya sengketa sebagai dampak kesalahan yang dilakukan Notaris dalam membuat akta. Oleh karena besarnya risiko jabatan seorang Notaris, mengharuskan Notaris untuk selalu teliti, hati-hati, dan cermat dalam menjalankan tugas jabatannya. Sedikit kesalahan yang dilakukan Notaris dapat berdampak besar baik untuk karirnya maupun para pihak dalam akta. Dampak bagi para pihak adalah hilangnya kepastian hukum dari

---

---

perbuatan hukum yang dilakukannya karena akta tersebut dinyatakan dapat dibatalkan, batal demi hukum, atau memiliki kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan. Dampak bagi karir Notaris berupa hilangnya kepercayaan para klien terhadap integritas dan kredibilitas Notaris tersebut. Lebih dari itu, atas kesalahan yang dilakukannya melegitimasi para pihak untuk menuntut pertanggungjawaban baik secara perdata maupun pidana.

Melihat besarnya tanggung jawab, risiko profesi, dan titel yang diberikan sebagai *officium nobile*, sudah seharusnya seorang Notaris memiliki ilmu yang tinggi, integritas, kehendak untuk mengabdikan pada masyarakat, serta moral yang baik. Aspek-aspek tersebut dapat mengontrol tingkah laku Notaris baik kepada sejawatnya maupun kepada klien dan senantiasa mengedepankan memberikan pelayanan yang baik serta sejalan dengan hukum. Memiliki ilmu yang tinggi tidaklah cukup jika tidak dibarengi dengan moral yang baik, integritas, serta keinginan mengabdikan. Oleh karenanya hal-hal tersebut sifatnya kumulatif untuk dimiliki seorang Notaris sebab para Notaris yang terseret dalam pusaran sengketa tentunya adalah orang-orang yang memiliki ilmu yang tinggi mengingat lamanya masa kuliah serta ujian-ujian yang harus dilewati untuk menjadi seorang Notaris, maka sudah barang tentu mereka mengetahui akibat dari perbuatannya. Hanya saja dengan tingginya ambisi dibarengi dengan moral yang buruk, Notaris mengesampingkan ilmu yang dimilikinya itu. Contoh konkret yang secara kasat mata melawan hukum, tetapi dalam praktiknya menjadi fenomena gunung es adalah pembuatan akta berdasarkan perjanjian *nominee* sebagai upaya pemindahan hak milik kepada warga negara asing (WNA).

Perjanjian *nominee* dikategorikan sebagai perjanjian tidak bernama karena tidak diatur secara khusus oleh KUHPdata. Pasal 1 ayat (6) Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER-62/PJ.2009 tentang Pencegahan Penyalahgunaan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda memberikan pengertian mengenai *Nominee* yaitu orang atau badan yang secara hukum memiliki (*legal owner*) suatu harta dan/penghasilan untuk kepentingan atau berdasarkan amanat pihak yang sebenarnya menikmati manfaat atau penghasilan. Berdasarkan bunyi pasal tersebut dapat dikatakan bahwa *nominee* merupakan pihak yang ditunjuk untuk khusus bertindak atas nama orang yang menunjuknya untuk melakukan suatu perbuatan atau tindakan hukum tertentu.

Salah satu cara yang digunakan oleh WNA yang ingin memiliki hak milik atas tanah di Indonesia adalah dengan menggunakan Mekanisme Perjanjian *Nominee*. Dalam mekanisme ini, WNA tersebut tidak membeli tanah secara langsung atas namanya sendiri, melainkan dengan menggunakan nama seorang WNI sebagai peminjam nama. Dalam hal ini, WNA merupakan pemilik dana sesungguhnya dan pencetus kehendak, sedangkan WNI hanyalah sebagai pihak yang mewakili kepentingan WNA.

---

---

Untuk itu, diantara keduanya dibuat suatu perjanjian untuk memperkuat fakta-fakta tersebut di atas. Modus operandi semacam itu sering terjadi di kawasan sekitar Bali sebagaimana dalam kasus konkrit berikut pada kasus dalam Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 82/Pdt.G/2013/PN.DPS (selanjutnya disebut Kasus Pertama) dan Putusan Nomor 872/Pdt.G/2020/PN.Dps. (selanjutnya disebut Kasus Kedua).

Hukum di Indonesia memang belum menyatakan secara tegas mengenai eksistensi perjanjian *nominee*. Eksistensinya saat ini hanya dilandasi dengan asas kebebasan berkontrak yang pada intinya juga bermuara pada syarat keabsahan perjanjian Pasal 1320 KUHPerdara. Dengan berlakunya syarat ini, menjadikan pembuatan perjanjian *nominee* yang berhubungan dengan pertanahan tepatnya pemindahan hak milik kepada WNA tidak dapat dilakukan mengingat asas nasionalitas yang dianut dalam hukum agraria menjelaskan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Karena itu, esensi dari Pasal 26 UUPA adalah mengatur bahwa semua upaya, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, yang bertujuan untuk mengalihkan kepemilikan tanah kepada WNA akan dianggap batal demi hukum. Ketentuan dalam UUPA menyebabkan perjanjian *nominee* yang menyangkut pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA menjadi tidak memenuhi syarat objektif untuk keabsahan perjanjian, sesuai dengan ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara, yang mensyaratkan adanya kausa yang halal. Dengan tidak terpenuhinya syarat objektif berakibat pada perjanjian dinyatakan batal demi hukum.

Berdasarkan penjabaran-penjabaran tersebut di atas, maka tidak lagi ada alasan untuk Notaris membuat perjanjian *nominee* yang berkaitan dengan pemindahan hak milik atas tanah. Namun, dalam praktiknya pembuatan perjanjian *nominee* semacam itu masih sering terjadi. Tentunya aturan-aturan tersebut telah dipahami oleh seorang Notaris dan merujuk pada keilmuannya, seorang Notaris patut menduga para penghadap tersebut hendak menyelundupkan hukum melalui perjanjian *nominee* yang eksistensinya belum dijelaskan secara tegas oleh hukum di Indonesia, tetapi karena satu dan lain hal Notaris tetap membuat akta yang diketahuinya akan berujung pada pembatalan demi hukum. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai implementasi asas kesaksamaan Notaris yang seharusnya dijunjung tinggi oleh Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya guna meminimalisasi dirinya terjerat dalam sengketa yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya.

Implementasi asas kesaksamaan Notaris ini menjadi objek penelitian yang menarik untuk dieksplorasi, mengingat UUJN dan Kode Etik Profesi Notaris mewajibkan penerapan asas ini guna meminimalisasi sengketa semacam ini yang mungkin terjadi sebagai risiko tugas jabatan,

---

---

tetapi dalam praktiknya sengketa tetap tidak dapat dihindari oleh Notaris. Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti lebih mendalam.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menerapkan metode Yuridis-Normatif. Metode Yuridis-Normatif merupakan pendekatan dalam penelitian hukum yang melibatkan analisis bahan pustaka atau data sekunder. Pendekatan ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, analisis terhadap tingkat kesesuaian secara vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan juga penelitian terhadap sejarah hukum. Oleh karenanya, untuk mengatasi isu hukum yang telah disebutkan di atas, pendekatan yang digunakan adalah dengan melakukan studi terhadap literatur, jurnal, peraturan hukum, dan dokumen-dokumen terkait yang relevan dengan penelitian ini.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktiknya yang berkaitan dengan permasalahan hukum di atas, antara lain Asas Nasionalitas dalam UUPA dikaitkan dengan Asas Kesaksamaan dalam UUJN sebagai upaya penghindaran pembuatan perjanjian nominee berkaitan dengan pemindahan hak milik atas tanah kepada warga negara asing.

Sumber materi hukum yang digunakan terbagi menjadi: Pertama, terdapat materi hukum primer yang berasal dari aturan hukum yang mengikat. Dalam konteks ini, merujuk kepada Peraturan Perundang-undangan yang secara resmi diakui dalam masyarakat sebagai sumber hukum yang berlaku, yaitu: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, UUPA, dan UUJN. Kedua, materi hukum sekunder yang mendukung dalam menjelaskan materi hukum primer. Dalam hal ini, materi hukum sekunder berupa buku, jurnal hukum, tesis, artikel, dan internet. Ketiga, terdapat materi hukum tersier yang berfungsi sebagai pendukung bagi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam kategori ini, bahan hukum tersier mencakup sumber-sumber seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Ensiklopedia, dan *Black's Law Dictionary*.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan dengan meneliti bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan hukum di atas dan melalui wawancara dengan mengadakan tanya jawab dengan beberapa Notaris.

Metode analisis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode yuridis kualitatif yang berarti menganalisis data yang memuat permasalahan dan fenomena hukum secara sistematis dengan cara interpretasi hukum, penafsiran hukum serta konstruksi hukum.

---

---

## PEMBAHASAN

### **Implementasi Asas Saksama Notaris Sebagai Upaya Penghindaran Peralihan Hak Milik Atas Tanah Kepada WNA Melalui Perjanjian *Nominee***

Dalam menjalankan tugas jabatannya sebagai pembuat akta otentik, Notaris haruslah berpedoman pada UUJN, Kode Etik Profesi Notaris, dan aturan hukum yang berkenaan dengan pembuatan akta. Hal ini bertujuan untuk meminimalisasi timbulnya masalah dikemudian hari. Pasal 16 UUJN Juncto Pasal 3 Kode Etik Notaris mengatur bahwa seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya wajib menerapkan tindakan saksama atau yang disebut juga sebagai asas saksama.

Kedua pengaturan tersebut memang tidak mengatur secara eksplisit mengenai asas saksama, tetapi jika merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (yang selanjutnya disebut KBBI) mengartikan kata "saksama" dengan kehati-hatian dan kecermatan. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa di dalam suatu penerapan asas saksama juga meliputi suatu asas kehati-hatian dan kecermatan. Lebih dari itu, asas saksama juga mengatur bahwa suatu tindakan Notaris tidak hanya harus didasari kehati-hatian dan kecermatan, tetapi juga harus benar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan benar dalam arti tepat penerapannya. Implementasi prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam pembuatan akta berupa pengecekan terhadap syarat formil dan materil atau kelengkapan data riil.

Oleh karena itu, sudah seharusnya dalam mengambil suatu tindakan, Notaris telah mempertimbangkannya secara matang dan didasarkan pada aturan hukum yang berlaku. Hal ini sejalan dengan implementasi asas saksama yang berarti Notaris harus dapat mengelola ilmu yang dimilikinya dan menghubungkan pada data faktual yang didapat. Jika merujuk pada kedua kasus yang telah disebutkan sebelumnya, keduanya memiliki persamaan berupa para penghadapnya yang terdiri dari WNA dan WNI serta para penghadap berupaya untuk memindahkan hak milik atas tanah kepada WNA dengan membuat serangkaian akta notaris. Penerapan asas saksama yang harus dilakukan Notaris dimulai dengan melakukan pengenalan terhadap penghadap berdasarkan identitasnya yang diperlihatkan kepadanya. Dari proses pengenalan tersebut dapat diketahui bahwa para penghadap terdiri dari seorang WNI dan WNA.

Selanjutnya, Notaris secara saksama mendengarkan dan mencermati kehendak para penghadap. Dalam tahapan ini, bisa jadi para penghadap telah mengetahui akta apa yang diinginkannya. Namun, bisa juga para penghadap tidak mengetahui akta apa yang harus dibuatnya sehingga dalam tahapan ini para penghadap menceritakan peristiwa hukum yang dikehendaknya dan meminta Notaris untuk menentukan akta apa yang harus dibuat. Jika merujuk pada kasus pertama pihak WNI

---

---

menghendaki pembuatan suatu pernyataan di hadapan Notaris yang pada intinya menjelaskan bahwa sumber dana dari pembelian Objek Sengketa berasal dari WNA dan mengakui kepemilikan Objek Sengketa berada di tangan WNA, sedangkan pada Kasus Kedua, para penghadap membuat suatu akta perjanjian di hadapan Notaris yang di dalamnya antara lain melarang WNI yang namanya tercatat dalam sertifikat Objek Sengketa untuk menjaminkan objek sengketa kepada pihak lain. Dalam kedua kasus tersebut, setelah membuat perjanjian dan pernyataan dibuatlah serangkaian akta notaris pendukung lainnya, yaitu :

1. Pada kasus pertama diikuti dengan pembuatan Kuasa untuk menjual Nomor 6.
2. Pada kasus kedua diikuti dengan pembuatan Akta Kuasa Untuk Menjual Nomor 2, Akta Kuasa Untuk Menyewakan Nomor 3, Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Nomor 5, dan Akta Perjanjian Sewa Menyewa Nomor 6.

Setelah melakukan tahapan pengenalan terhadap para penghadap dan mendengar kehendak para penghadap, Notaris dapat mengetahui apakah para penghadap adalah orang yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hingga tahap ini, Notaris sudah dapat menganalisis syarat-syarat keabsahan perjanjian Pasal 1320 KUHPdt, yaitu: Pertama, sepakat mereka yang mengikatkan dirinya. Pada kasus pertama Susan Eileen Mather selaku Penggugat (WNA) dan I Nyoman Sutapa selaku Tergugat I (WNI) sepakat untuk membuat suatu mengenai peralihan hak milik atas tanah kepada WNA. Begitu pun, pada kasus kedua antara Louise Marie France Sumadi alias Louise Marie France WEISS selaku Penggugat (WNA) dan Desak Nyoman Karmini selaku Tergugat I (WNI).

Kedua, Cakap untuk membuat suatu perikatan. Para penghadap pada kasus pertama dan kedua sudah dewasa dan tidak sedang dalam pengampunan. Ketiga, Suatu hal tertentu. Kedua kasus tersebut, memiliki kesamaan hal tertentu berupa pembelian sebidang tanah, yang membedakan adalah letak dari objek tanahnya. Kasus pertama objek tanahnya terletak di Kerobokan Kelod, Kuta Utara, Badung, Bali yaitu sesuai dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 8939/Kel Kerobokan Kelod seluas 1.450m<sup>2</sup> (Seribu Empat Ratus Lima Puluh Meter Persegi) dengan Surat Ukur No. 354/1999 tanggal 22 Mei 1999, sedangkan pada kasus kedua di Jalan Bukit Permai 100X, Jimbaran, Badung, Bali, yaitu sesuai dengan Sertifikat Hak Milik Nomor 5030, NIB 00672, Surat Ukur tertanggal 23-05-1998, nomor 644/1998, luas 500M<sup>2</sup>, terletak di Kelurahan Jimbaran, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung, Provinsi Bali. Keduanya, masing-masing disebut Objek Sengketa.

Syarat pertama hingga ketiga tersebut di atas merupakan bagian dari proses untuk memvalidasi syarat keabsahan perjanjian yang keempat, yaitu suatu sebab yang halal. Jika melihat dari segi syarat "suatu hal tertentu" berupa pembelian Objek Sengketa tentunya merupakan

---

---

suatu hal yang lazim untuk dilakukan. Namun, jika melihat para penghadap yang terdiri dari WNI dan WNA serta kehendak mereka yang pada intinya untuk melakukan pengalihan hak milik atas tanah kepada WNA. Hal ini tentunya patut diduga sebagai bagian dari perjanjian nominee yang bertujuan untuk menyelundupan hukum. Dugaan tersebut makin menjadi jika melihat pada serangkaian perjanjian dari pengalihan hak atas tanah tersebut, yaitu:

1. Pada kasus pertama, terdiri dari :

a) Pernyataan Nomor 5;

Akta ini menjelaskan bahwa Objek Sengketa yang dibeli oleh Tergugat (WNI) berasal dari dana Penggugat (WNA) dan mengakui sepenuhnya kepemilikan atas tanah tersebut berada di tangan WNA.

b) Kuasa untuk menjual Nomor 6.

WNI selaku pemberi kuasa memberikan kuasa untuk menjual kepada WNA selaku penerima kuasa.

Dibuat di hadapan Notaris Eddy Nyoman Winarta, S.H (yang selanjutnya disebut dengan Notaris A).

2. Pada kasus kedua, terdiri dari :

a) Akta Kuasa Untuk Menjual Nomor 2;

Akta ini memuat klausula yang menyatakan pada pokoknya bahwa pemberian kuasa dari Pihak Pemberi Kuasa (Tergugat/WNI) kepada Pihak Penerima Kuasa (Penggugat/WNA) adalah termasuk untuk menjual atau memindahkan hak dan menyerahkan obyek sengketa kepada Penerima Kuasa (Penggugat) sendiri dengan harga yang ditetapkan sendiri oleh Penerima Kuasa.

b) Akta Kuasa Untuk Menyewakan Nomor 3;

Akta ini menjelaskan WNI selaku pemberi kuasa memberikan kuasa kepada WNA selaku penerima kuasa untuk menyewakan Objek Sengketa.

c) Akta Perjanjian Nomor 4;

Pasal 6 akta ini mengatur mengenai larangan WNI untuk menjaminkan objek sengketa kepada pihak lain.

d) Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli Nomor 5; dan

Pasal 1 akta ini mengatur WNI untuk berjanji dan mengikatkan diri menjual tanah sengketa kepada Penggugat dan mantan suaminya (Turut Tergugat II) untuk waktu kemudian hari, segera setelah peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia telah memungkinkan Penggugat dan mantan suaminya (Turut Tergugat II) untuk memiliki tanah. Kemudian di Pasal 2 menjelaskan telah disepakati bahwa Pihak Kedua (WNA) telah membayar lunas harga obyek sengketa kepada Pihak Pertama (WNI) sebelum akta itu ditandatangani, maka



---

---

dengan demikian pelunasan harga obyek sengketa itu menunjukkan bahwa obyek sengketa telah menjadi milik Penggugat (WNA)/Turut Tergugat II.

e) Akta Perjanjian Sewa Menyewa Nomor 6

Akta ini menjelaskan bahwa WNI menyewakan Objek Sengketa kepada WNI selama 75 (tujuh puluh lima) tahun yang akan berakhir pada tanggal 18 Oktober 2080, dan dalam Pasal 3 disepakati bahwa harga sewa obyek sengketa adalah sebesar Rp. 1.300.000.000,- (satu milyar tiga ratus juta rupiah). Dibuat di hadapan Notaris Ida Ayu Trisna Winarti Kusuma, S.H (Notaris B).

Rangkaian akta di atas dapat dikategorikan ke dalam praktik *nominee* untuk mengalihkan hak milik atas tanah. Hal ini dapat disimpulkan, dari pertama melihat para pihaknya yang terdiri dari WNA sebagai *beneficial owner* dan WNI sebagai *nominee*. Dalam hal ini, WNA meminjam nama WNI dan memerintahkan WNI untuk mewakilinya menggunakan nama WNI tersebut untuk melakukan pembelian hak milik atas tanah. Kedua, perjanjian *nominee* umumnya terdiri dari suatu perjanjian yang diikuti dengan perjanjian lainnya. Hal ini sejalan dengan kondisi dalam kasus pertama dimana skema *nominee* terlihat dalam Pernyataan Nomor 5, sedangkan Kuasa Untuk Menjual Nomor 6 sebagai bagian dari perjanjian lainnya. Pada kasus kedua perjanjian *nominee* berupa Perjanjian Nomor 4 dan 4 (empat) perjanjian lainnya merupakan perjanjian lainnya. Akta-akta yang dibuat di hadapan Notaris tersebut dibuat untuk memberikan kekuatan pembuktian yang sempurna untuk dirinya (WNA) selaku pemilik kehendak, sumber dana, dan memberikan kewenangan untuk dirinya terhadap hak milik atas tanah tersebut.

Ketiga, terdapat 2 (dua) jenis kepemilikan secara hukum (*de jure*) dipegang oleh WNI dan kepemilikan secara tidak langsung (*de facto*) yang dipegang oleh *beneficial owner*. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan pada akta pernyataan Nomor 5 pada kasus pertama dimana pihak yang membeli, yang menghadap ke Notaris, dan yang namanya tercantum di dalam sertifikat adalah WNI tetapi pada akta tersebut dijelaskan bahwa tanah/objek sengketa sepenuhnya adalah kepemilikan atas tanah tersebut berada di tangan WNA. Pada kasus kedua dapat dilihat dari Akta Perjanjian Nomor 4 yang melarang WNI untuk menjaminkan tanah/objek sengketa kepada pihak lain. Hal-hal tersebut sangat bertolak belakang pada pengaturan hak milik atas tanah pada UUPA yang menyatakan bahwa hak ini merupakan hak terkuat dimana pemiliknya bebas mengambil manfaat dari tanah tersebut seluas-luasnya, sedangkan dengan pembuatan akta-akta tersebut membatasi WNI selaku pemilik tanah. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa WNI hanyalah pemilik yang namanya tercatat secara hukum (*de jure*), namun dalam praktiknya

---

---

tanah tersebut secara tidak langsung dimiliki oleh WNA selaku pemilik dana dan pemegang kekuasaan yang lebih besar dibanding WNI.

Pembuatan akta-akta dalam kedua kasus tersebut juga dibuat bertolak belakang dengan kehendak utamanya. Para penghadap yang menghendaki adanya perpindahan hak milik atas tanah kepada WNI seharusnya menghendaki pembuatan akta jual beli yang dilakukan WNA sebagai pembeli. Namun, di dalam kasus ini yang dibuat malah berupa perjanjian nominee yang terlihat pada Akta Pernyataan Nomor 5 dan Akta Perjanjian Nomor 4 yang kemudian diikuti dengan serangkaian akta tersebut di atas. Dibuat dalam beberapa akta dan di tiap akta tersebut memberikan suatu atau beberapa kewenangan kepada WNA agar tidak terlihat mencolok bahwa kehendak yang diinginkan adalah memindahkan hak milik kepada WNA, sehingga jika digabungkan WNA memiliki kewenangan yang besar untuk mendayagunakan tanah tersebut. Akta-akta tersebut dibuat untuk mengaburkan kenyataan bahwa para penghadap berkehendak untuk memindahkan hak milik atas tanah kepada WNA karena secara tidak langsung sudah terjadi perpindahan hak milik tersebut. Perbuatan-perbuatan hukum semacam ini dikenal sebagai perjanjian pura-pura atau perjanjian simulasi relatif. Dalam perjanjian semacam ini, para pihak mengharapkan perubahan dalam keadaan atau tindakan mereka yang akan memiliki dampak hukum, tetapi mereka membuat perjanjian dengan bentuk yang berbeda dari yang sebenarnya mereka inginkan. Akibat hukum dari pembuatan akta perjanjian nominee untuk memindahkan hak milik kepada WNA yang dikategorikan sebagai perjanjian simulasi relatif ini adalah batal demi hukum sebagaimana dijelaskan Pasal 1335 KUHPerdota.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, inisiatif pembuatan akta berdasarkan perjanjian dapat berasal dari penghadap atau Notaris yang menyarankan pembuatan akta tersebut yang diikuti dengan rangkaian akta lainnya. Terlepas dari siapa yang berinisiatif, Notaris sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat akta-akta tersebut memiliki peran yang sangat besar. Sekalipun, inisiatif itu datang dari penghadap, Notaris yang diberikan kewenangan oleh Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN untuk memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta, maka sudah seharusnya memberikan penyuluhan hukum bahwa pembuatan akta-akta tersebut bertentangan dengan hukum positif berikut dengan penjelasan terkait akibat hukumnya.

Terkait kemungkinan lainnya mengenai inisiatif pembuatan akta-akta tersebut berasal dari Notaris merupakan kemungkinan yang tidak seharusnya ada mengingat peran Notaris sebagai pejabat pembuat akta otentik yang diharapkan memiliki integritas, kapasitas intelektual, serta mempunyai ilmu yang tinggi. Sudah seharusnya Notaris memahami dengan baik bahwa Hukum Agraria Indonesia yang berorientasi dan mengutamakan kepentingan WNI melalui Asas Nasionalitas yang

---

---

dianutnya. Asas ini melegitimasi hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (1) juncto Pasal 21 ayat (1) UUPA. Selanjutnya, Pasal 26 ayat (1) UUPA juga melarang segala upaya pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA, UUPA melalui Pasal 26 ayat (2) melarang segala upaya pemindahan baik itu melalui jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian yang dimaksud untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada WNA.

Memang pada dasarnya perjanjian *nominee* diperbolehkan oleh tatanan hukum Indonesia selama tidak bertentangan dengan Pasal 1320 KUHPerdara dan asas itikad baik yang menjelaskan niat dari pihak yang satu dalam suatu perjanjian untuk tidak merugikan mitra janjinya maupun tidak merugikan kepentingan umum. Namun, terdapat pengecualian terhadap pembuatan perjanjian *nominee* mengenai pengalihan hak milik atas tanah yang subjeknya memiliki unsur asing sebagaimana telah dijabarkan Pasal 9 ayat (1) yang kemudian diperjelas dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA tersebut di atas. Dengan demikian, Notaris sudah dapat mengambil kesimpulan bahwa pembuatan akta perjanjian *nominee* tersebut melanggar syarat objektif mengenai sebab yang halal. Selain itu, sejak awal perjanjian semacam ini tidak dilandaskan dengan itikad baik mengingat tujuan dari perjanjian ini untuk mengalihkan hak milik atas tanah kepada WNA yang mana hal ini bertentangan dengan hukum positif dan tentunya berpotensi merugikan para pihak sebagai akibat dari perjanjian tersebut dinyatakan batal demi hukum. Oleh karenanya, tidak seharusnya Notaris menghendaki keinginan penghadap untuk membuat akta maupun menyarankan pembuatan akta tersebut.

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan-penjelasan yang telah diberikan di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi asas saksama oleh notaris adalah sebuah langkah untuk mencegah pemindahan kepemilikan tanah kepada WNA melalui perjanjian *nominee*. Langkah-langkah tersebut mencakup hal pertama, yakni mengidentifikasi para penghadap berdasarkan identitas yang mereka tunjukkan kepada notaris. Hal kedua, adalah menanyakan, mendengarkan, dan memerhatikan keinginan para penghadap dengan saksama. Ketiga, Memberikan saran ataupun edukasi berkenaan dengan kehendak para penghadap tersebut. Setelah melakukan tahap pengenalan terhadap para penghadap, yang terdiri dari WNA dan WNI, serta memahami keinginan mereka untuk membuat akta perjanjian *nominee* yang terkait pemindahan kepemilikan tanah kepada WNA, Notaris dapat menganalisa kehendak para penghadap sebagai upaya penyelundupan hukum karena bertentangan dengan asas nasionalitas dalam hukum agraria, yang mana hal ini melanggar syarat objektif (kausa yang halal) pada syarat keabsahan perjanjian. Oleh karenanya di tahap ini, Notaris harus memberikan suatu edukasi mengenai hal tersebut karena tidak semua penghadap

---

---

memahami aturan hukum yang berlaku. Notaris juga dapat meluruskan kehendak para penghadap dengan memberikan saran untuk melakukan pembuatan akta yang sesuai dengan aturan hukum yang ada. Jika para penghadap setuju akan hal tersebut, proses pembuatan akta dapat dilanjutkan dengan Notaris membuat kerangka akta untuk yang telah disepakati tersebut. Lalu, diikuti dengan proses berikutnya berupa pemenuhan semua prosedur administratif yang diperlukan untuk pembuatan akta oleh notaris, seperti membacakan isi akta, mengumpulkan tanda tangan, memberikan salinan kepada pihak-pihak terkait, dan mengarsipkan dokumen untuk keperluan minuta atau melaksanakan tanggung jawab lain yang terkait dengan tugas notaris.

Berbeda halnya, jika para penghadap bersikeras untuk melakukan pembuatan akta perjanjian *nominee* yang melanggar aturan hukum tersebut, Notaris harus tetap menerapkan asas kesaksamaan dengan menolak untuk melanjutkan pembuatan akta karena sebagaimana dijelaskan dalam asas saksama yang tidak hanya meliputi ketelitian atau kehati-hatian dan kecermatan, tetapi juga harus benar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan benar dalam arti tepat penerapannya. Dalam hal ini ketelitian atau kehati-hatian dan kecermatan tercermin dari Notaris yang menerapkan proses pembuatan akta mulai dari pengenalan terhadap para penghadap dan pengecekan terhadap dokumen yang dibutuhkan. Aspek harus benar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan benar dalam arti tepat penerapannya dapat tercermin dari penolakan Notaris membuat akta perjanjian *nominee* tersebut karena jika merujuk pada syarat formil pembuatan akta notaris dapat terpenuhi, namun jika dilihat dari syarat materiil tidak terpenuhi. Hal ini disebabkan, syarat objektif dari perjanjian ini yang bertentangan dengan hukum yang menjadikan tidak tepat penerapannya jika diterapkan hingga akta tersebut selesai dibuat.

### **Akibat Hukum Bagi Notaris Yang Mengabaikan Asas Kesaksamaan Dengan Membuat Akta Atas Perjanjian Nominee Berkaitan Dengan Pemindahan Hak Milik Atas Tanah Kepada Warga Negara Asing**

Akibat hukum merupakan konsekuensi logis dari perbuatan hukum yang dilakukan subjek hukum. Perbuatan hukum yang melawan hukum melahirkan konsekuensi kepada subjek hukum untuk bertanggung jawab atas kerugian yang mungkin ditimbulkan dari perbuatannya tersebut. Begitu pun dengan profesi Notaris yang dikategorikan sebagai profesi yang mulia (*Officium Nobile*), jika Notaris melakukan kesalahan dalam menjalankan tugas dan jabatannya, Notaris harus mempertanggungjawabkan kesalahannya. Untuk membuktikan bahwa

---

---

seorang Notaris telah melakukan kesalahan dalam menjalankan tugas jabatannya, perlu dibuktikan aspek materiil ataukah formil yang dilanggar. Keduanya menjadi penting untuk dibuktikan karena dapat berdampak pada kedudukan akta otentik tersebut di mata hukum.

Notaris selaku pembuat akta otentik yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat guna menciptakan kepastian, kelancaran, dan perlindungan kepentingan perdata mereka. Dalam membuat akta otentik tersebut, Notaris terikat pada bentuk formil suatu akta otentik yang diuraikan dalam Pasal 38 UUJN. Selain itu, akta otentik yang dibuat Notaris juga terikat pada aspek materiil berupa kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan akta.

Pembuatan akta berdasarkan perjanjian *nominee* berkaitan pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA adalah suatu kesalahan meskipun Notaris hanya mengikuti kehendak dari para penghadap karena akta tersebut tidak memenuhi aspek materiil berupa melanggar Asas Nasionalitas dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA. Pelanggaran ketentuan tersebut menyebabkan perjanjian *nominee* berkaitan pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA tidak memenuhi syarat keabsahan perjanjian pada Pasal 1320 KUHPdata berupa syarat objektif (kausa yang halal) yang berdampak pada pernyataan batal demi hukum. Hal ini pun sejalan dengan pengaturan pada Pasal 26 ayat (2) menjelaskan bahwa segala perbuatan baik itu secara langsung atau tidak langsung yang menyebabkan berpindahnya hak milik atas tanah kepada orang asing dinyatakan batal demi hukum. Oleh karenanya, perjanjian dianggap tidak pernah ada dan tidak mengikat siapa pun. Dalam kata lain akta yang dibuat berdasarkan perjanjian *nominee* guna mengakui bahwa dana yang digunakan untuk membeli objek sengketa adalah berasal dari WNA dianggap tidak pernah ada. Hal ini menyebabkan hilangnya pengakuan mengenai dana. Di satu sisi, hal ini merupakan risiko dari penyelundupan hukum yang dilakukan WNA, namun di sisi lain secara nyata terdapat pihak yang dirugikan dari pembuatan ini. Kerugian yang ditimbulkan dari pembatalan akta perjanjian *nominee* ini melegitimasi WNA sebagai pihak yang dirugikan menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga.

---

---

Tanggung jawab Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik menganut prinsip pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan. Oleh karenanya, Notaris harus bertanggung jawab apabila atas akta yang dibuatnya terdapat kesalahan atau pelanggaran yang disengaja maupun tidak sengaja. Namun, jika kesalahan atau pelanggaran tersebut berasal dari pihak-pihak yang menggunakan jasa notaris, notaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, selama notaris yang bersangkutan bertindak sesuai dengan wewenangnya sesuai dengan aturan yang berlaku. Ini karena peran utama notaris dalam pembuatan akta adalah untuk mencatat apa yang diberikan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam akta tersebut. Oleh karena itu, jika ada informasi palsu yang diberikan oleh pihak-pihak tersebut, tanggung jawab atas hal tersebut seharusnya ada pada pihak-pihak tersebut.

Sebelum notaris dapat dikenai sanksi perdata seperti pembayaran biaya, ganti rugi, dan bunga, ada beberapa hal yang perlu dibuktikan terlebih dahulu, yaitu:

- a. Terdapat kerugian yang dialami;
- b. Terdapat hubungan sebab-akibat antara kerugian yang dialami dan kesalahan atau kelalaian yang dilakukan oleh notaris;
- c. Kesalahan atau kelalaian tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada notaris yang bersangkutan.

Ketentuan tersebut di atas merupakan syarat-syarat yang harus dibuktikan untuk menggugat seseorang telah melakukan perbuatan melawan hukum. Jika merujuk pada syarat pertama berupa **adanya perbuatan melawan hukum**, dalam pembuatan akta perjanjian *nominee* sebagaimana diuraikan dalam kedua kasus tersebut di atas, Notaris pembuat akta tersebut telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya berupa tidak menjalankan jabatannya dengan saksama sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (1) UUJN. Notaris tidak meneliti secara saksama mengenai aspek materiil dan formil dalam pembuatan akta otentik, sehingga lahirlah akta perjanjian *nominee* berkaitan pemindahan hak milik atas tanah yang pada akhirnya dibatalkan demi hukum.

---

---

Syarat berikutnya berkaitan dengan adanya **kesalahan**. Kesalahan yang dilakukan Notaris pembuat akta perjanjian *nominee* ini berupa suatu kesengajaan karena sebagai profesi yang memiliki ilmu yang tinggi (ahli di bidangnya), Notaris patut menduga adanya upaya penyelundupan hukum pada situasi sebagaimana diuraikan dalam kedua kasus tersebut di atas, dimana penghadap yang datang kepadanya terdiri dari WNI dan WNA yang berkehendak untuk membuat akta perjanjian *nominee* dan secara eksplisit di dalam akta disebutkan bahwa penghadap WNI mengakui bahwa dana yang digunakan untuk membeli Objek Sengketa berasal dari WNA.

Syarat ketiga berupa adanya **kerugian**. Sebagaimana diuraikan dalam akta perjanjian *nominee* yang mengakui bahwa dana yang digunakan untuk membeli Objek Sengketa berasal dari WNA, maka sejumlah nominal pembelian Objek Sengketa pula besarnya kerugian materiil dari WNA tersebut. Syarat yang terakhir berupa adanya **hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian**. Dengan dibuatnya akta perjanjian *nominee* berkaitan dengan pemindahan hak milik kepada WNA oleh Notaris yang mana hal ini melanggar asas saksama karena yang seharusnya diterapkan oleh Notaris dalam menjalankan jabatannya, penghadap WNA mengalami kerugian secara materiil sebesar nominal pembelian objek sengketa tersebut. Perbuatan yang menimbulkan kerugian tersebut merupakan penyebab secara faktual.

Dengan terbuktinya unsur-unsur perbuatan melawan hukum tersebut di atas, Notaris harus mempertanggungjawabkan perbuatan yang dilakukannya tersebut dengan membayar biaya, ganti, dan rugi akibat dari dinyatakan batal demi hukum akta otentik yang dibuatnya tersebut.

## **KESIMPULAN**

Upaya Notaris untuk menghindari pembuatan akta berdasarkan perjanjian *nominee* yang berkaitan dengan peralihan hak milik atas tanah kepada WNA, pertama-tama adalah dengan melakukan pengenalan terhadap penghadap berdasarkan identitasnya yang diperlihatkan kepadanya. Notaris dapat mengidentifikasi bahwa para penghadap terdiri dari WNA dan WNI. Selanjutnya, Notaris mendengarkan dan mencermati

---

---

kehendak para penghadap, dalam hal ini berupa memindahkan hak milik atas tanah kepada WNA. Dari kehendak tersebut Notaris harus menganalisis dengan mengaitkannya pada syarat keabsahan perjanjian yang merupakan syarat utama dari lahirnya perjanjian *nominee*. Berhubung perjanjian *nominee* berkaitan dengan pemindahan hak milik atas tanah kepada WNI melanggar Asas Nasionalitas pada Pasal 9 ayat (1) UUPA dan berdampak pada pembatalan demi hukum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Oleh karenanya, Notaris dilarang untuk membuat akta yang dikehendaki para penghadap tersebut dan berwenang untuk memberikan penyuluhan hukum berkaitan dampak dari pembuatan akta yang dikehendaki para penghadap tersebut. Notaris juga berwenang untuk memberikan saran kepada penghadap atas akta apa dibutuhkan para penghadap. Jika pada akhirnya para penghadap tetap pada pendiriannya untuk membuat akta berdasarkan perjanjian *nominee* berkaitan dengan pemindahan hak milik atas tanah kepada WNA, maka tindakan saksama yang sepatutnya dilakukan Notaris adalah dengan menolak pembuatan akta tersebut karena melanggar ketentuan hukum agraria yang menyebabkan tidak terpenuhinya syarat objektif berupa kausa yang halal, dimana akta tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum.

Dengan dinyatakan batal demi hukum, akta yang dibuat berdasarkan perjanjian *nominee* guna mengakui bahwa dana yang digunakan untuk membeli objek sengketa adalah berasal dari WNA dianggap tidak pernah ada. Hal ini menyebabkan hilangnya pengakuan mengenai dana. Di satu sisi, hal ini merupakan risiko dari penyelundupan hukum yang dilakukan WNA, namun di sisi lain secara nyata terdapat pihak yang dirugikan dari pembuatan ini. Kerugian yang ditimbulkan dari pembatalan akta perjanjian *nominee* ini melegitimasi untuk menjatuhkan sanksi perdata bagi Notaris untuk melakukan penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga.



---

---

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Anita D.A Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia*, Bandung: PT Alumni, 2013.
- Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2019.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali Pers, 2015.

### B. Jurnal

- Kadek Ramdhana Wija Dharma (et.al), "Larangan Penguasaan Tanah Oleh WNA Melalui Perjanjian *Nominee*", *Jurnal Konstruksi Hukum*, Vol.3, No.2, 2022.
- Kunni Afifah, "Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum bagi Notaris secara Perdata Terhadap Akta yang Dibuatnya", *Lex Renaissance*, Vol.2, No.1, Januari 2017.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

- Kitab Undang Undang Hukum Perdata
- Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris
- Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia (INI)