



Tanggung Jawab Notaris dan Akibat yang Ditimbulkan dalam Pembuatan Perjanjian Nominee atas Kepemilikan Tanah

Esra Amanda Mora^{1*}, Yunanto²

^{1*}Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Kota Semarang, Jawa Tengah, Indonesia.

²Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Kota Semarang, Jawa Tengah, Indonesia.

Email: ^{1*}esraamandam@gmail.com, ²yun yunanto@yahoo.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam tanggung jawab notaris serta akibat hukum yang timbul dari pembuatan perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah yang melibatkan Warga Negara Asing (WNA) dan Warga Negara Indonesia (WNI). Perjanjian *nominee* sering digunakan sebagai sarana untuk menghindari pembatasan hukum terkait kepemilikan tanah oleh WNA, sehingga berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis kualitatif dengan metode penelitian normatif-deskriptif, yang didukung oleh pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan pendekatan kasus. Sumber data diperoleh melalui studi kepustakaan, analisis peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta putusan pengadilan yang relevan, khususnya yang berkaitan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Jabatan Notaris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perjanjian *nominee* merupakan bentuk penyelundupan hukum (*fraus legis*) yang secara nyata bertentangan dengan asas nasionalitas dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Notaris yang terlibat dalam pembuatan akta perjanjian *nominee* dapat dimintai pertanggungjawaban hukum, baik secara perdata, pidana, maupun administratif dan etik profesi. Akibat hukum dari perjanjian tersebut adalah dinyatakan batal demi hukum (*null and void*), serta hak atas tanah yang dialihkan wajib dikembalikan kepada negara. Penegakan ketentuan ini bertujuan untuk menjaga kepastian hukum, melindungi kedaulatan agraria nasional, dan menegakkan integritas profesi notaris dalam sistem hukum Indonesia.

Kata Kunci: Akibat Hukum, Perjanjian Pinjam Nama, Tanggung Jawab Notaris.

Abstract

This study aims to comprehensively analyze the legal responsibility of notaries and the legal consequences arising from the creation of nominee agreements in land ownership involving Foreign Nationals and Indonesian Citizens. Nominee agreements are frequently used as a legal mechanism to circumvent statutory restrictions on land ownership by foreign nationals, thereby posing a serious challenge to the fundamental principles of Indonesian agrarian law. This research employs a qualitative juridical approach using a normative-descriptive research method, supported by statutory, conceptual, and case-based approaches. Data were collected through an extensive review of legal literature, analysis of court decisions, and examination of applicable positive law, particularly the Basic Agrarian Law (UUPA) and the Notary Office Act. The findings reveal that nominee agreements constitute a form of legal evasion (fraus legis) that directly contradicts the principle of nationality and the social function of land rights as stipulated in Article 21 paragraph (1) and Article 26 paragraph (2) of the UUPA. Notaries who prepare or authenticate nominee deeds may be held legally accountable under civil, criminal, and professional ethical frameworks. The legal consequences of such agreements include their classification as null and void, with the transferred land rights being reverted to state ownership. This legal enforcement mechanism is essential to safeguard Indonesia's legal sovereignty over land, ensure legal certainty, and uphold the integrity and professionalism of notaries within the national legal system.

Keywords: Legal Consequences, Notary Responsibilities, Nominee Agreement.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan aset strategis yang memiliki dimensi hukum, ekonomi, sosial, dan kultural dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Penguasaan dan pemanfaatan tanah tidak hanya berkaitan dengan aspek kepemilikan formal, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap keadilan sosial, keberlanjutan kehidupan masyarakat lokal, dan kedaulatan negara atas sumber daya agraria (Manarfa, 2023) agrar. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prinsip konstitusional ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menegaskan asas nasionalitas dengan membatasi hak milik atas tanah hanya bagi Warga Negara Indonesia.

Pembatasan tersebut secara normatif bertujuan untuk mencegah konsentrasi penguasaan tanah oleh pihak asing yang berpotensi menimbulkan ketimpangan struktural dalam distribusi sumber daya agraria. Namun, dalam praktiknya, pembatasan hukum tersebut kerap disiasati melalui penggunaan perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*), yakni mekanisme hukum semu yang menempatkan Warga Negara Indonesia sebagai pemilik formal tanah, sementara penguasaan dan manfaat ekonominya berada pada Warga Negara Asing. Praktik ini tidak hanya berpotensi melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA, tetapi juga memunculkan penderitaan sosial yang bersifat laten, seperti terpinggirkannya masyarakat lokal dari akses tanah, meningkatnya spekulasi harga tanah, serta relasi kuasa yang timpang antara WNI dan pihak asing. Dalam konteks ini, WNI sering kali hanya berfungsi sebagai subjek hukum formal tanpa memperoleh perlindungan maupun manfaat ekonomi yang sepadan, sehingga memperdalam ketidakadilan agraria secara struktural.

Dalam dinamika tersebut, notaris memegang peran strategis sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik, termasuk akta yang berkaitan dengan peralihan atau penguasaan hak atas tanah. Kajian literatur terdahulu menunjukkan bahwa tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta *nominee* mencakup dimensi perdata, pidana, dan etik profesi. Mayana & Santika (2021) menegaskan bahwa notaris dapat dimintai pertanggungjawaban perdata apabila akta yang dibuatnya menimbulkan kerugian, serta pertanggungjawaban pidana apabila terbukti mengetahui dan turut serta dalam perbuatan melawan hukum. Sementara itu, Azzahra (2025) menekankan pentingnya penerapan asas kehati-hatian dalam praktik kenotariatan untuk memastikan legalitas dan tujuan perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta autentik. Penelitian lain juga menunjukkan bahwa praktik *nominee agreement* sering kali bertentangan dengan hukum agraria nasional dan memperburuk ketimpangan penguasaan tanah (Ariyanti et al., 2025; Mulyana et al., 2022; Pertiwi, 2019; Wahyono et al., 2023).

Meskipun demikian, sebagian besar penelitian sebelumnya masih berfokus pada analisis normatif mengenai larangan *nominee* dan bentuk pertanggungjawaban notaris secara konvensional. Celah penelitian yang belum banyak dikaji secara mendalam adalah lemahnya sistem pengawasan terhadap praktik kenotariatan dalam konteks perkembangan digitalisasi layanan pertanahan dan administrasi hukum. Padahal, transformasi digital dalam pendaftaran tanah dan pelayanan notaris berpotensi menjadi instrumen penting untuk mendeteksi, mencegah, dan menelusuri praktik *nominee agreement* secara lebih efektif. Ketidakhadiran analisis yang mengaitkan tanggung jawab notaris dengan keterbatasan pengawasan berbasis sistem digital inilah yang menjadi ruang kebaruan dalam penelitian ini.

Dengan demikian, kebaruan ilmiah penelitian ini terletak pada analisis tanggung jawab notaris dalam pembuatan perjanjian *nominee* yang tidak hanya dikaji dari aspek kepatuhan normatif dan etik profesi, tetapi juga dikaitkan secara kritis dengan dampak sosial berupa ketimpangan penguasaan tanah serta kelemahan mekanisme pengawasan hukum di era digital. Pendekatan ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai posisi notaris sebagai penjaga kepastian hukum sekaligus aktor penting dalam mencegah praktik-praktik yang merugikan kepentingan sosial dan keadilan agraria.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab notaris dalam pembuatan perjanjian *nominee* atas kepemilikan tanah?
2. Apa akibat hukum yang timbul dari pembuatan perjanjian *nominee* atas kepemilikan tanah?

Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk menganalisis tanggung jawab notaris dalam pembuatan perjanjian *nominee* atas kepemilikan tanah, mengkaji akibat hukum yang ditimbulkan bagi notaris dan Warga Negara Indonesia, serta merumuskan rekomendasi penguatan praktik kenotariatan dan sistem pengawasan yang sejalan dengan prinsip keadilan agraria dan perlindungan hak warga negara di Indonesia.

METODE

Metode penelitian hukum pada penelitian ini merupakan pendekatan yuridis kualitatif yang bersifat normatif-deskriptif. Pendekatan ini dipilih untuk menganalisis permasalahan tanggung jawab dan akibat hukum terhadap notaris yang terlibat dalam pembuatan perjanjian *nominee* atas kepemilikan tanah, yang didasarkan oleh Undang-undang yang berlaku di Indonesia, serta doktrin hukum yang relevan. Metode yuridis normatif digunakan karena penelitian ini fokus utamanya pada studi norma hukum tertulis, asas hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang mengatur praktik kenotariatan dan kepemilikan hak atas tanah.

Menurut Ali, metode penelitian hukum merupakan suatu cara ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika hukum yang digunakan dalam menjawab permasalahan hukum tertentu (Ali, 2021). Dalam konteks penelitian ini, metode tersebut diterapkan untuk mengkaji aturan hukum positif terkait UUPA, UU Jabatan Notaris, dan Kode Etik Notaris, serta relevansinya dengan praktik perjanjian *nominee*. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk mendeskripsikan hukum positif, tetapi juga menilai kesesuaiannya dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum.

Pendekatan normatif dilakukan melalui *statute approach*, *conceptual approach*, dan *case approach*. *Statute approach* digunakan dengan menelaah ketentuan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan seperti UUPA, KUHPerdara, dan UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. *Conceptual approach* digunakan untuk memahami konsep tanggung jawab hukum dan keabsahan perjanjian dari sudut pandang teori hukum perdata dan kenotariatan. Sementara *case approach* dilakukan dengan menganalisis putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap terkait perkara *perjanjian nominee*.

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan metode kualitatif sebagaimana dijelaskan oleh Sari dan rekan, yaitu dengan mendeskripsikan data secara naratif berdasarkan hasil telaah pustaka dan interpretasi hukum yang logis (Sari et al., 2022). Peneliti menelusuri data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku, serta jurnal ilmiah yang relevan, sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

Menurut Qamar dan rekan, penelitian hukum normatif bersifat preskriptif dan terarah untuk memberikan argumentasi dalam menjawab isu hukum yang diteliti (Qamar et al., 2017). Oleh karena itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan analisis yang argumentatif dan rasional dalam menentukan tanggung jawab notaris serta akibat hukum yang timbul dari pembuatan perjanjian *nominee*. Langkah-langkah penelitian ini meliputi identifikasi masalah hukum, pengumpulan data pustaka, klasifikasi bahan hukum, analisis isi norma, dan penarikan kesimpulan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu menafsirkan dan menghubungkan antar norma hukum serta asas-asas hukum yang berkaitan dengan tanggung jawab dan kewenangan notaris. Juliardi dan rekan menjelaskan bahwa dalam penelitian hukum, analisis kualitatif menekankan pada pemahaman makna dari teks hukum dan penerapannya dalam konteks kasus konkret (Juliardi et al., 2023). Dengan demikian, metode ini memungkinkan penelitian menghasilkan kajian yang komprehensif, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tanggung Jawab Perdata Notaris dalam Pembuatan Akta *Nominee* Atas Kepemilikan Tanah

Perjanjian *nominee* (*nominee agreement*) merupakan bentuk perikatan yang pada hakikatnya mengandung penyelundupan hukum (*fraus legis*) terhadap prinsip nasionalitas dalam kepemilikan hak atas tanah. Dalam hukum agraria Indonesia, kepemilikan tanah dibatasi secara tegas hanya untuk Warga Negara Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjaga kedaulatan agraria serta mencegah penguasaan tanah oleh pihak asing. Namun, dalam praktiknya, terdapat upaya untuk mengakali ketentuan tersebut dengan membuat perjanjian *nominee* antara Warga Negara Asing (WNA) dan Warga Negara Indonesia (WNI), di mana WNI bertindak sebagai pihak yang secara formal tercatat sebagai pemilik hak, sedangkan WNA menjadi pihak yang menguasai dan memperoleh manfaat ekonomi atas tanah tersebut.

Azhari dan Djauhari menjelaskan biasanya perjanjian *nominee* berawal dari pembuatan akta jual beli tanah yang dilakukan di hadapan notaris antara WNI dan WNA, di mana WNA menyerahkan dana untuk pembelian tanah, sementara nama WNI dicantumkan dalam akta jual beli dan sertifikat tanah (Azhari & Djauhari, 2018). Setelah itu dibuatlah sejumlah akta tambahan seperti akta pernyataan, perjanjian pinjam nama, serta surat kuasa yang memberikan kewenangan penuh kepada WNA sebagai pihak yang sebenarnya menguasai tanah atau hak kontrol penuh kepada WNA. Dalam beberapa kasus, akta tersebut bahkan

mencakup pernyataan pengalihan kepemilikan, jaminan penguasaan, serta hak untuk menjual kembali tanpa sepengetahuan WNI.

Dalam praktik kenotariatan, perjanjian *nominee* umumnya diawali dengan akta jual beli tanah atas nama WNI yang didanai oleh WNA, diikuti dengan pembuatan akta tambahan berupa perjanjian pinjam nama, pernyataan penguasaan, dan surat kuasa mutlak yang memberikan kontrol penuh kepada WNA. Rangkaian akta ini secara formal memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara, tetapi secara substansial bertentangan dengan hukum agraria karena tujuan perjanjiannya tidak memenuhi unsur sebab yang halal. Dualitas antara legalitas formal dan pelanggaran substansi hukum inilah yang menempatkan notaris dalam posisi krusial sekaligus problematik.

Praktik tersebut menimbulkan dua dimensi hukum yang kontradiktif. Secara formal, akta *nominee* tampak sah karena memenuhi syarat formil perjanjian berdasarkan Pasal 1320 KUHPerdara. Namun secara substansial, tujuan perjanjian bertentangan dengan hukum agraria, sehingga akta tersebut menjadi tidak sah karena tidak memenuhi syarat sebab yang halal. Notaris sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik seharusnya menolak pembuatan akta semacam ini. Azhari menilai bahwa bentuk tanggung jawab notaris dalam kasus seperti ini mencakup tanggung jawab perdata, pidana, dan etik (Azhari & Djauhari, 2018). Selain itu, notaris juga dapat dimintai pertanggungjawaban atas kelalaiannya.

Tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta *nominee* tidak dapat dilepaskan dari kedudukannya sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan negara untuk membuat akta otentik. Dalam menjalankan jabatannya, notaris tidak hanya berkewajiban melayani kehendak para pihak, tetapi juga memastikan bahwa isi dan tujuan perjanjian yang dibuat tidak bertentangan dengan hukum. Secara normatif, kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang menegaskan bahwa notaris harus bertindak jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak-pihak yang terkait. Kewajiban kehati-hatian ini mengandung implikasi tanggung jawab perdata jika akta yang dibuat menimbulkan kerugian akibat kelalaian atau kesalahan notaris dalam memastikan keabsahan perjanjian yang dituangkan.

Prinsip kehati-hatian ini mencakup kewajiban notaris untuk memverifikasi data para pihak, memeriksa status hukum tanah, ketika notaris membuat akta yang substansinya bertentangan dengan hukum, ia telah melanggar asas kehati-hatian (*prudential principle*), prinsip integritas profesi hukum, dalam bentuk kelalaian (*culpa*) atau kesengajaan (*dolus*) dapat terpenuhi. Notaris yang lalai melakukan pemeriksaan ini dapat dianggap telah melanggar kewajiban profesional, sehingga menimbulkan tanggung jawab perdata. Akibatnya, pihak yang dirugikan dapat menggugat notaris berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara yang mengatur tentang perbuatan melawan hukum. Pertiwi menyebutkan tiga lapisan tanggung jawab perdata notaris: pertama, tanggung jawab kontraktual jika notaris melanggar kewajiban profesional yang timbul dari hubungan hukum dengan klien; kedua, tanggung jawab deliktual jika akta yang dibuat menimbulkan kerugian karena kelalaian atau kesalahan; dan ketiga, tanggung jawab moral karena pelanggaran terhadap kepercayaan publik terhadap lembaga kenotariatan (Pertiwi, 2019).

Lukman menambahkan bahwa dalam praktik, banyak notaris yang menganggap dirinya tidak bertanggung jawab terhadap isi substansi perjanjian, dengan alasan bahwa mereka hanya mencatat kehendak para pihak (Lukman, 2023). Pandangan ini dikritik karena bertentangan dengan prinsip jabatan publik yang melekat pada profesi notaris. Notaris bukan sekadar *legal scribe* (penulis hukum), melainkan *public officer* yang memiliki kewajiban hukum untuk menolak pembuatan akta yang bertentangan dengan hukum. Jika notaris bersikap pasif dan hanya menuliskan isi perjanjian tanpa menilai legalitasnya, maka ia telah melanggar fungsi preventif jabatan kenotariatan, yakni mencegah terjadinya perbuatan melawan hukum melalui pembuatan akta otentik.

Ruang lingkup tanggung jawab perdata notaris dalam pembuatan akta *nominee* mencakup tiga aspek utama: kewajiban untuk menolak perjanjian yang bertentangan dengan hukum, kewajiban untuk bertindak hati-hati dan profesional, serta kewajiban untuk bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat kelalaiannya. Posisi notaris bukanlah pihak netral yang hanya mencatat kehendak para pihak, melainkan penjaga integritas hukum perdata nasional. Oleh sebab itu, dalam konteks *nominee agreement*, notaris memiliki kewajiban hukum dan moral untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap prinsip nasionalitas dan menjaga kedaulatan agraria Indonesia.

Secara praktik, Majelis Pengawas Daerah (MPD) memiliki kewenangan untuk menilai apakah suatu akta yang dibuat notaris mengandung pelanggaran hukum dan etika profesi. Jika terbukti terdapat kelalaian atau pelanggaran asas kehati-hatian, maka notaris dapat dikenai sanksi administratif berupa teguran, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap dari jabatan. Namun, tanggung jawab administratif ini tidak meniadakan kemungkinan gugatan perdata dari pihak yang dirugikan.

Selain tanggung jawab perdata dan administratif, notaris juga dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila keterlibatannya dalam pembuatan akta *nominee* memenuhi unsur tindak pidana tertentu. Pertiwi menjelaskan bahwa ketika notaris mengetahui isi dan tujuan suatu akta yang bertentangan dengan hukum tetapi tetap membuatnya, maka perbuatannya dapat dikualifikasikan sebagai *turut serta melakukan perbuatan melawan hukum* berdasarkan *Pasal 55 KUHP*, terutama apabila terdapat unsur kesengajaan dalam membantu penyelundupan hukum agraria (Pertiwi, 2019). Dalam konteks ini, notaris tidak lagi hanya berfungsi sebagai pejabat pembuat akta, tetapi menjadi bagian dari tindakan yang menimbulkan akibat hukum pidana.

Dalam ranah etik, tanggung jawab notaris diatur dalam Kode Etik Notaris dan Undang-Undang Jabatan Notaris yang menekankan kewajiban untuk menolak perjanjian yang bertentangan dengan hukum dan asas moral profesi. Lukman menegaskan bahwa pelanggaran etik oleh notaris yang membuat akta *nominee* dapat berujung pada sanksi administratif mulai dari teguran, skorsing, hingga pemberhentian tetap oleh Majelis Pengawas Notaris (Lukman, 2023). Tindakan ini tidak hanya mencederai kepercayaan masyarakat, tetapi juga merusak legitimasi institusi kenotariatan sebagai penjaga kepastian hukum.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa karakteristik utama dari perjanjian *nominee* adalah adanya dualitas antara legalitas formal dan substansi hukum yang melanggar ketentuan nasionalitas. Dalam konteks kenotariatan, notaris tidak dapat bersembunyi di balik alasan “sekadar mencatat kehendak para pihak.” Ketika ia mengetahui substansi perjanjian bertentangan dengan hukum, maka secara hukum dan etik, notaris wajib menolak pembuatan akta tersebut. Posisi notaris di sini menjadi problematik, karena di satu sisi ia berkewajiban melayani pembuatan akta berdasarkan permintaan para pihak, tetapi di sisi lain ia harus menolak setiap perbuatan hukum yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap prinsip ini menempatkan notaris dalam risiko ganda pidana dan etik yang dapat merusak integritas profesinya dan kepercayaan publik terhadap lembaga kenotariatan.

Akibat Yang Ditimbulkan dalam Pembuatan Nominee Atas Kepemilikan Tanah

Akibat hukum dari pembuatan perjanjian *nominee* atas kepemilikan tanah bersifat kompleks karena menyangkut validitas akta, hak kepemilikan, dan dampak terhadap sistem hukum nasional. Dari perspektif sosial ekonomi, Pulungan, Madjid, dan Arliman menjelaskan bahwa praktik *nominee* berdampak serius pada tatanan agraria nasional (Pulungan et al., 2024). Perjanjian ini menjadi sarana bagi WNA untuk menguasai tanah-tanah strategis di daerah pariwisata seperti Bali, Lombok, dan Mentawai, yang menyebabkan kenaikan harga tanah secara tidak wajar. Akibatnya, masyarakat lokal kehilangan akses terhadap kepemilikan tanah karena tidak mampu bersaing dengan modal asing yang beroperasi melalui *nominee*. Situasi ini menimbulkan ketimpangan ekonomi dan sosial yang bertentangan dengan asas keadilan dan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam *Pasal 6 UUPA*.

Ariyanti, Syauket, dan Hakim menemukan bahwa *nominee agreement* juga menimbulkan kerugian hukum bagi WNI yang menjadi perantara (Ariyanti et al., 2025). Banyak kasus menunjukkan bahwa ketika hubungan antara WNA dan WNI memburuk, pihak WNA menggugat balik untuk menuntut penguasaan penuh, sedangkan pengadilan menyatakan perjanjian tersebut batal demi hukum. Akibatnya, WNI yang dijadikan *nominee* kehilangan hak tanah, sementara WNA juga kehilangan investasi dan tidak memiliki perlindungan hukum. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang berdampak luas terhadap iklim investasi.

Selain itu, negara dirugikan karena hilangnya potensi penerimaan pajak dari transaksi yang disembunyikan melalui *nominee agreement*. Faebriyanti dan Hidayat menegaskan bahwa dalam praktik ini terjadi penghindaran pajak (*tax evasion*) karena transaksi aktual tidak dilaporkan sebagaimana mestinya (Faebriyanti & Hidayat, 2024). Hal ini menimbulkan kerugian fiskal dan melemahkan pengawasan pemerintah terhadap peredaran aset tanah nasional.

Salah satu akar persoalan utama yang menyebabkan terus berulangnya praktik *perjanjian nominee* adalah ketiadaan regulasi yang secara eksplisit mengatur atau melarang praktik tersebut dalam sistem hukum positif Indonesia. *Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)* memang secara tegas melarang kepemilikan hak milik atas tanah oleh WNA sebagaimana tertuang dalam *Pasal 21 ayat (1)* dan menegaskan dalam *Pasal 26 ayat (2)* bahwa setiap perbuatan hukum yang bertujuan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing adalah batal demi hukum. Namun, tidak adanya norma khusus yang mengatur secara rinci mengenai *nominee agreement* telah menimbulkan ruang abu-abu dalam praktik kenotariatan dan penegakan hukum.

Legawa dan Yanti menjelaskan bahwa perjanjian *nominee* berada dalam wilayah *grey area* hukum perdata karena termasuk perjanjian tidak bernama (*innominate contract*) yang belum diatur secara eksplisit dalam KUHPperdata (Legawa & Yanti, 2025). Dari perspektif teori hukum, perjanjian tersebut pada dasarnya

melanggar asas *causa yang halal* sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 1320 KUHPerdara, sebab tujuan perjanjian adalah untuk menyelundupi larangan kepemilikan tanah oleh WNA. Namun, karena tidak ada peraturan tersendiri yang secara eksplisit menyebut larangan perjanjian *nominee*, hakim seringkali harus menafsirkan sendiri berdasarkan asas hukum umum. Kondisi ini mengakibatkan terjadinya disparitas putusan antara satu pengadilan dengan pengadilan lain.

Saputra dan Sudiro menyoroti perbandingan dengan negara-negara lain di Asia Tenggara seperti Thailand, Malaysia, dan Filipina yang sudah memiliki ketentuan tegas mengenai praktik *nominee* (Jufri et al., 2025; Saputra & Sudiro, 2023). Di Thailand, misalnya, perjanjian *nominee* secara eksplisit dilarang dan dapat dikenai sanksi pidana jika terbukti digunakan untuk mengelabui ketentuan kepemilikan tanah. Malaysia menetapkan batasan kepemilikan asing melalui *Foreign Ownership Regulations* dan mengenakan pajak tambahan terhadap transaksi yang melibatkan perjanjian *trust* atau *nominee*. Sementara di Indonesia, ketiadaan norma khusus membuat penegakan hukum terhadap notaris yang terlibat dalam praktik *nominee* bergantung pada interpretasi hakim dan aparat penegak hukum, bukan pada sistem yang baku dan terstandarisasi.

Turman, Kurniawarman, dan Andora menunjukkan bahwa praktik *nominee* juga menimbulkan konflik antara kepentingan ekonomi global dan kedaulatan hukum nasional (Turman et al., 2025). Di kawasan pesisir seperti Mentawai, tanah-tanah milik masyarakat adat banyak dikuasai oleh modal asing melalui mekanisme pinjam nama. Ketika terjadi sengketa, masyarakat lokal kehilangan haknya karena sertifikat atas nama WNI yang dipinjamkan tidak dapat dibatalkan secara mudah tanpa proses hukum yang panjang. Situasi ini memperlihatkan bahwa *nominee agreement* tidak hanya menjadi masalah keperdataan, tetapi juga masalah agraria struktural yang mengancam keadilan sosial dan kedaulatan sumber daya alam.

Karena itu, reformasi normatif menjadi kebutuhan mendesak. Azzahra menyarankan agar pemerintah dan organisasi profesi kenotariatan menetapkan pedoman resmi yang mengatur batas kewenangan notaris dalam menangani transaksi tanah yang melibatkan WNA (Azzahra, 2025). Pedoman tersebut perlu menegaskan kewajiban notaris untuk melakukan verifikasi identitas, kewarganegaraan, serta status tanah sebelum membuat akta. Lebih lanjut, diperlukan juga perubahan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris untuk memperkuat sanksi bagi notaris yang dengan sengaja atau lalai membuat akta yang bertentangan dengan hukum.

Pertiwi dan Anshori menambahkan bahwa sistem pengawasan internal perlu diperkuat melalui sinergi antara Majelis Pengawas Daerah (MPD), Majelis Pengawas Wilayah (MPW), dan Majelis Pengawas Pusat (MPN) (Pertiwi, 2019). Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah pelanggaran terjadi, tetapi juga dalam bentuk audit preventif terhadap akta-akta yang berpotensi melanggar hukum. Hal ini dapat dilakukan melalui sistem digitalisasi arsip kenotariatan yang terhubung dengan Kementerian Hukum dan HAM serta Badan Pertanahan Nasional (BPN), agar akta yang mengandung potensi penyelundupan hukum dapat terdeteksi sejak dini.

Sistem pengawasan internal perlu diperkuat melalui sinergi antara Majelis Pengawas Daerah (MPD), Majelis Pengawas Wilayah (MPW), dan Majelis Pengawas Pusat (MPN) (Pertiwi, 2019). Pengawasan terhadap praktik *nominee* perlu dijalankan bukan hanya setelah pelanggaran terjadi, tetapi juga melalui langkah preventif yang memungkinkan deteksi dini terhadap potensi penyimpangan hukum (Hetharie et al., 2022). Upaya ini dapat diperkuat melalui digitalisasi arsip kenotariatan yang terhubung dengan Kementerian Hukum dan HAM sebagaimana diatur dalam Pasal 15A UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang mengatur kewajiban notaris melakukan penyimpanan dan pelaporan akta secara elektronik melalui sistem yang ditetapkan pemerintah. Integrasi dengan basis data pertanahan milik Badan Pertanahan Nasional juga selaras dengan kewenangan BPN dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan fungsi pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum. Dengan sinergi sistem tersebut, akta-akta yang memiliki potensi penyelundupan hukum, khususnya yang berkaitan dengan tanah, dapat teridentifikasi sejak dini sebelum menimbulkan akibat hukum yang merugikan.

Kepastian hukum hanya dapat tercapai apabila larangan terhadap *nominee agreement* diatur secara tegas dan komprehensif dalam kerangka hukum agraria dan kenotariatan. UUPA Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 26 ayat (2) menjadi dasar utama yang melarang pemberian hak milik kepada pihak asing dan menyatakan batalnya setiap perbuatan hukum yang bertujuan menyelundupkan larangan tersebut. Ketentuan ini perlu diperkuat melalui regulasi turunan yang mengatur secara rinci tanggung jawab notaris dan PPAT, termasuk mekanisme sanksi. Dalam konteks jabatan notaris, Pasal 16 ayat (1) huruf a UU Nomor 2 Tahun 2014 mewajibkan notaris bertindak jujur dan seksama, sedangkan Pasal 85 menetapkan sanksi administratif mulai dari teguran hingga pemberhentian. Pengaturan yang tegas mengenai sanksi perdata juga sejalan

dengan Pasal 1365 KUHPerdata tentang tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum, serta potensi pertanggungjawaban pidana apabila terdapat unsur kesengajaan. Dengan kerangka hukum yang jelas dan penegakan yang konsisten, kedaulatan agraria dapat terlindungi dan integritas profesi kenotariatan terjaga.

Dengan demikian, dampak *nominee agreement* tidak hanya mencakup aspek keperdataan antara para pihak, tetapi juga melebar pada ranah sosial, ekonomi, dan fiskal negara. Praktik ini mengancam asas keadilan agraria, mengikis kedaulatan hukum nasional, dan memperburuk ketimpangan sosial di daerah-daerah yang rawan eksploitasi tanah oleh modal asing. Kepastian hukum hanya dapat tercapai jika peraturan mengenai *nominee agreement* diatur secara eksplisit dan komprehensif. Regulasi tersebut harus menegaskan larangan praktik penyelundupan hukum agraria, mengatur tanggung jawab notaris secara tegas, serta menetapkan mekanisme sanksi administratif, perdata, dan pidana yang proporsional. Dengan demikian, hukum agraria nasional dapat ditegakkan secara konsisten, kedaulatan tanah terjaga, dan integritas profesi kenotariatan terlindungi dalam kerangka supremasi hukum Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian, dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab notaris dalam pembuatan perjanjian *nominee* atas kepemilikan tanah mencakup tanggung jawab hukum perdata, pidana, dan etik, karena notaris berkewajiban menolak setiap akta yang substansinya bertentangan dengan UUPA, asas nasionalitas, dan prinsip kehati-hatian profesi. Notaris yang tetap membuat akta *nominee* dianggap telah melanggar kewajiban profesional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris serta dapat dimintai pertanggungjawaban atas kerugian yang timbul bagi para pihak maupun negara. Adapun akibat hukum dari pembuatan perjanjian *nominee* adalah batal demi hukum (*null and void*), sebab tujuan perjanjian bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan dan merupakan bentuk penyelundupan hukum agraria. Akibat ini tidak hanya meniadakan kekuatan hukum akta, tetapi juga menimbulkan konsekuensi administratif, perdata, dan pidana bagi notaris yang terlibat. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi, pengawasan, dan integritas moral profesi kenotariatan agar praktik penyelundupan hukum melalui *nominee agreement* dapat dicegah, kepastian hukum terwujud, dan kedaulatan agraria Indonesia tetap terjaga.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Z. (2021). Metode Penelitian Hukum. Sinar Grafika.
- Ariyanti, P., Syauket, A., & Hakim, L. (2025). Perlindungan Hukum Terhadap Warga Negara Indonesia Atas Penguasaan Hak Milik Tanah Berdasarkan Perjanjian Nominee. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(4), 4975–4984. <https://doi.org/10.61104/alz.v3i4.2114>
- Azhari, M. E., & Djauhari, D. (2018). Tanggung Jawab Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee dalam Kaitannya dengan Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing di Lombok. *Jurnal Akta*, 5(1), 43–50. <https://doi.org/10.30659/akta.5.1.43-50>
- Azzahra, S. (2025). Prinsip Kehati-hatian Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian Nominee Bagi Warga Negara Asing Sebagai Dasar Peralihan Hak Atas Tanah. *Acten Journal Law Review*, 2(1), 72–98. <https://doi.org/10.71087/ajlr.v2i1.30>
- Faebriyanti, M., & Hidayat, A. S. (2024). Akibat Hukum Kepemilikan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Bagi Para Pihak Berdasarkan Perjanjian Nominee. *Mavisha: Law and Society Journal*, 1(1). <https://doi.org/10.15408/h2ckcf29>
- Hetharie, Y., Tjoanda, M., & Uktolseja, N. (2022). Fungsi Pengawasan Majelis Pengawas Daerah Terhadap Penegakan Kode Etik Notaris. *PAMALI: Pattimura Magister Law Review*, 2(2), 161–171. <https://doi.org/10.47268/pamali.v2i2.849>
- Jufri, S., Thioriks, H., & Samad, R. P. (2025). Tanggung Jawab Notaris Atas Pembuatan Akta Perjanjian Nominee Pemegang Saham Dalam Pendirian Perseroan Terbatas. *Borneo Law Review*, 9(1), 52–76.
- Juliardi, B., Runtunuwu, Y. B., Musthofa, M. H., TL, A. D., Asriyani, A., Hazmi, R. M., & Samara, M. R. (2023). Metode Penelitian Hukum. CV. Gita Lentera.
- Legawa, I. M. A., & Yanti, A. A. I. E. K. (2025). Kedudukan Hukum Perjanjian Nominee dalam Sistem Hukum Perdata Indonesia. *Hukum Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum Sosial Dan Humaniora*, 2(2), 304–314. <https://doi.org/10.62383/humif.v2i2.1579>
- Lukman, A. (2023). Tanggungjawab dan Akibat Hukum bagi Notaris yang Membuat Perjanjian Pinjam Nama (Nominee). *Unram Law Review*, 7(1). <https://doi.org/10.29303/ulrev.v7i1.257>
- Manarfa, L. O. M. R. A. U. (2023). Teori Diskursus dan Konseptualisasi Diskursus Lingkungan. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 8(2), 307–318. <https://doi.org/10.33506/jn.v8i2.2403>

- Mayana, R. F., & Santika, T. (2021). Legalitas Tanda Tangan Elektronik: Posibilitas Dan Tantangan Notary Digitalization Di Indonesia. *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Dan Ke-PPAT-An*, 4(2), 244–262. <https://doi.org/10.23920/acta.v4i2.517>
- Mulyana, D., Abdulghani, R. K., & Febrianti, A. (2022). Implementasi Kewenangan Majelis Pengawas Notaris Terhadap Pelaksanaan Putusan Pengadilan Yang Membatalkan Akta Otentik. *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 6(1), 99–111. <https://doi.org/10.23920/acta.v6i1.1294>
- Pertiwi, E. (2019). Tanggung Jawab Notaris Akibat Pembuatan Akta Nominee Yang Mengandung Perbuatan Melawan Hukum Oleh Para Pihak. *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 1(1), 41–55. <https://doi.org/10.52005/rechten.v1i1.5>
- Pulungan, M., Madjid, N. V., & Arliman, L. (2024). Akibat Hukum Perjanjian Nominee Dalam Praktek Jual Beli Tanah di Indonesia. *Jurnal Sakato Ekasakti Law Review*, 3(1), 22–35. <https://doi.org/10.31933/knbjw58>
- Qamar, N., Syarif, M., Busthami, D. S., Hidjaz, M. K., Aswari, A., Djanggih, H., & Rezah, F. S. (2017). Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods). CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Saputra, A., & Sudiro, A. (2023). Implikasi Hukum Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing dan Warga Negara Indonesia dalam Kepemilikan Tanah. *UNES Law Review*, 6(2), 6139–6147. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1454>
- Sari, I. N., Lestari, L. P., Kusuma, D. W., Mafulah, S., Brata, D. P. N., Iffah, J. D. N., & Sulistiana, D. (2022). Metode Penelitian Kualitatif. Unisma Press.
- Turman, B. J., Kurniawarman, K., & Andora, H. (2025). Perjanjian Nominee dalam Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Asing pada Kawasan Pesisir Pantai di Kabupaten Mentawai Provinsi Sumatera Barat. *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 7(5), 3718–3736. <https://doi.org/10.38035/rrj.v7i5.1693>
- Wahyono, A., Zakaria, U., Bachri, H. I. F., Ahmad, B., & Rahmatullah, P. S. (2023). Kepemilikan Tanah Oleh WNA Dalam Perjanjian Nominee Untuk Memiliki Tanah Di Indonesia. *Synergy: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(3), 119–126. <https://e-journal.naurendigiton.com/index.php/sjim/article/view/890>