

**Kewenangan Dan Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Perjanjian  
Nominee Hak Atas Tanah Berkaitan Dengan Kepemilikan Warga Negara Asing  
(Analisis Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 433 K/Pdt/2016)**

**Cecilia Rina Esti Rahayu, Widodo Suryandono**

---

**Abstrak**

Konsep *nominee* masuk ke Indonesia sebagai suatu perjanjian karena adanya asas kebebasan berkontrak dan sistem hukum perjanjian yang sifatnya terbuka. Berkaitan dengan *nominee* hak atas tanah bagi warga negara asing, pada Pasal 26 ayat (2) UUPA telah ditegaskan mengenai larangan bagi warga negara asing untuk memiliki hak atas tanah yang dilarang bagi warga negara asing baik secara langsung maupun tidak langsung. Walaupun demikian praktik *nominee* hak atas tanah bagi warga negara asing di Indonesia masih terjadi. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai kewenangan dan tanggung jawaban notaris berkaitan dengan pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah bagi warga negara asing. Penulisan tesis ini menggunakan bentuk penelitian hukum yuridis normatif dengan metode kualitatif untuk menganalisis data dan tipe penelitian deskriptif analitis. Dari peraturan yang ada diketahui bahwa dalam perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi warga negara asing adalah perjanjian yang batal demi hukum. Notaris tidak berwenang dalam praktik *nominee* hak atas tanah dan wajib memberikan penilaian terhadap isi akta serta memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta. Praktik *nominee* hak atas tanah bagi warga negara asing dapat menimbulkan kerugian bagi para pihak sebagai akibat dari kebatalan demi hukum sehingga notaris harus bertanggung jawab dan dapat dikenai sanksi berupa sanksi perdata, administrasi dan kode etik jabatan notaris. Sehingga dalam menjalankan jabatannya notaris harus memahami betul hukum yang berlaku berkaitan dengan akta dan bagi notaris yang melakukan perbuatan melawan hukum dalam menjalankan jabatannya, sebaiknya notaris dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan peraturan.

Kata Kunci: hak atas tanah, pinjam nama, struktur *nominee*

## 1. PENDAHULUAN

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UUJN-P”) dinyatakan bahwa, “Notaris adalah Pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini”. Selanjutnya dijelaskan di dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN bahwa, salah satu kewenangan notaris yaitu membuat akta secara umum, yang melingkupi semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Dengan kewenangan tersebut, maka peran notaris sangat diperlukan untuk mencegah penyimpangan hukum, karena salah satu fungsi utama dari notaris adalah memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang membuat akta di hadapannya. Dengan demikian ketika menjalankan tugasnya, notaris dituntut untuk mengerti dan memahami hukum di Indonesia secara lengkap dan menyeluruh serta mematuhi batasan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan serta kode etik notaris, sebagaimana notaris dituntut untuk bersikap jujur, mandiri dan tidak memihak.<sup>1</sup>

Salah satu hukum Indonesia yang harus dipahami betul oleh notaris dalam menjalankan jabatannya adalah perihal pembatasan terhadap kepemilikan tanah di Indonesia. Sebagaimana disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 45”) alinea kedua, menegaskan bahwa ada suatu keinginan untuk mewujudkan negara yang adil dan makmur, yang untuk pelaksanaannya kemudian diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45, yang menyebutkan: “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Tanah yang merupakan permukaan bumi harus diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga kelestarian sistem kehidupan dan bernegara. Politik dan kebijakan pertanahan diarahkan untuk mewujudkan tanah sebagai sumber untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang meliputi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah. Sejalan dengan prinsip pembangunan, khususnya mengenai perbaikan pengelolaan sumber daya alam, maka diperlukan sistem pertanahan nasional yang dapat memberikan sarana dalam mengatur sumber daya alam tersebut untuk mencapai pembangunan yang diharapkan.

Dalam ketentuan asas kebangsaan atau asas nasionalitas yang terdapat pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria<sup>2</sup> (“UUPA”), disebutkan bahwa asas nasionalitas yang memberikan batasan dalam lalu lintas tanah ini yang mengakibatkan terdapat perlakuan yang berbeda atas benda tanah dan benda bukan tanah. Hal ini dituangkan pada Pasal 1 ayat (1)

---

<sup>1</sup>R.Soegondo Notodosoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Cet. 2, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hlm. 42.

<sup>2</sup> UUPA diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dengan tujuan sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Umum UUPA, ialah: 1). Sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi rakyat dan negara, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur, 2). Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. 3). Meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

UUPA yang menyatakan: “seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia”. Asas ini hanya memberikan hak kepada Warga Negara Indonesia (“WNI”) dalam kepemilikan hak atas tanah, sehingga telah tertutup kemungkinan Warga Negara Asing (“WNA”) untuk dapat memilikinya. Hal ini jelas bahwa hak kepemilikan atas tanah tertentu yakni hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan di Indonesia hanya diperuntukkan bagi WNI.<sup>3</sup> Selanjutnya hal tersebut diatur lebih tegas pada Pasal 9 ayat (1) UUPA yang mengatur tentang kepemilikan tanah yaitu hanya WNI yang dapat memiliki hubungan sepenuhnya dengan bumi air dan ruang angkasa dalam batas ketentuan Pasal 1 dan 2. Dengan perkataan lain, hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan, sedangkan bagi WNA yang hendak memiliki hak atas tanah di Indonesia, mitaka satu-satunya hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh WNA hanya berupa Hak Pakai.<sup>4</sup>

Dalam sistem hukum *common law*, konsep kepemilikan kebendaan untuk dan atas nama orang lain disebut dengan istilah struktur *nominee*. Struktur *nominee* adalah salah satu perwujudan dari lembaga *trust*, yakni lembaga yang memungkinkan kepemilikan secara hukum suatu kebendaan oleh seseorang atau badan hukum dibawah suatu perjanjian *trust*, yang menyatakan bahwa pihak *trustee* akan memegang kebendaan untuk kepentingan *beneficiary* yang tersembunyi. Berdasarkan pengertian yang diberikan mengenai *nominee* tersebut dapat diketahui, bahwa secara harfiah, *Nominee* mempunyai dua arti yang berbeda: pertama, *nominee* merujuk pada suatu usulan, atau nominasi kandidat atau calon untuk menduduki suatu jabatan tertentu, untuk memperoleh suatu penghargaan tertentu, atau untuk jenis-jenis pencalonan lainnya; kedua, *nominee* memberikan pengertian sebagai seorang yang mewakili kepentingan pihak lain. Dalam pengertian yang kedua ini, seorang *Nominee* dibedakan dari seorang pemberi kuasa dalam keadaan; bahwa *Nominee* menjadi pemilik dari suatu benda (termasuk kepentingan atau hak yang lahir dari suatu perikatan)<sup>5</sup> yang berada dalam pengurusannya; sedangkan penerima kuasa tidak pernah menjadi pemilik dari benda (termasuk kepentingan) yang diurus oleh *nominee* ini.

Lembaga *trust* dan konsep *nominee* tidak dikenal di Indonesia yang menganut sistem hukum *civil law*. Oleh sebab itu, perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris dapat dikatakan sebagai suatu bentuk penyelundupan hukum yang digunakan dalam rangka memiliki hak atas tanah oleh WNA.<sup>6</sup> Pada dasarnya, Perjanjian *nominee* dimaksudkan untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam suatu hubungan hukum antara pihak pemberi kuasa atas sebidang tanah yang menurut hukum tanah Indonesia tidak dapat dimiliki WNA, sehingga dalam struktur *nominee* WNI selaku pemilik tanah memberikan kuasa mutlak kepada WNA selaku penerima kuasa

---

<sup>3</sup>Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan), (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm. 114.

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN No.104 Tahun 1960, TLN No.2043, Ps 42 huruf b.

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>Miggi Sahabati, “Perjanjian *Nominee* Dalam Kaintannya Dengan Kepastian Hukum Bagi Pihak Pemberi Kuasa Ditinjau Dari Undang-undang Pokok Agraria, Undang-undang Tentang Penanaman Modal, dan Undang-undang Kewarganegaraan”, (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2011, hlm. 5.

baik berkaitan dengan tindakan pemilikan maupun tindakan lain tanpa ada batasan waktu dan sifatnya tidak dapat dicabut.

Praktik struktur *nominee* hak atas tanah merupakan masalah yang harus segera diatasi karena tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia. Praktik *nominee* hak atas tanah juga berpotensi menimbulkan rentetan masalah lain dikemudian hari jika tidak segera diatasi. Rentetan masalah yang mungkin timbul tersebut akan sangat merugikan bagi Negara Indonesia karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum khususnya berkaitan dengan hukum pertanahan, sebab tanah yang pada dasarnya harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia pada akhirnya justru dinikmati oleh WNA. Selain itu dalam proses pemindahan hak atas tanah baik karena jual-beli ataupun waris akan menimbulkan ketidakpastian karena adanya ketidakjelasan dalam kepemilikan tanah tersebut.

Ketidakpastian hukum yang dapat timbul salah satunya adalah mengenai pembuatan perjanjian *nominee* untuk kepemilikan tanah selain hak milik, sebab seperti yang telah dinyatakan sebelumnya bahwa UUPA hanya mengatur secara tegas mengenai perjanjian *nominee* atas tanah hak milik yang batal demi hukum, sedangkan perjanjian *nominee* bagi hak kepemilikan tanah selain hak milik tidak ada pengaturan yang tegas. Dengan demikian maka peneliti merasa perlu untuk melakukan pengkajian yang mendalam mengenai pembuatan perjanjian hak atas tanah selain hak milik, apakah akan menjadikan akta tersebut batal demi hukum ataupun akta tersebut dapat berlaku sesuai dengan azas kebebasan berkontrak. Sebab apabila perjanjian *nominee* berkaitan dengan hak guna usaha dan hak guna bangunan dianggap sah secara hukum, maka kuasa mutlak yang diberikan menjadi berlaku bagi para pihak yang membuatnya. Selain mengkaji mengenai keberlakuan perjanjian *nominee* yang berkaitan dengan hak guna usaha dan hak guna bangunan, maka peneliti juga akan mengkaji mengenai bagaimana keberlakuan suatu kuasa mutlak dalam hukum pertanahan.

## **2. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, pokok permasalahan yang akan dibahas adalah berkaitan dengan akibat hukum akta *nominee* terhadap para pihak berkaitan dengan kepemilikan tanah pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 433 K/Pdt/2016 ?

## **3. Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian ini didahului dengan uraian tentang latar belakang penulisan, pokok permasalahan, definisi operasional serta metode penelitian yang dipergunakan dalam penulisan ini serta sistematika penulisan yang dilanjutkan dengan mengemukakan landasan teori mengenai hak atas tanah di Indonesia, hak atas tanah yang dapat dimiliki Warga Negara Asing, serta pengertian dan keberlakuan perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah. Selanjutnya pembahasan akan masuk dalam pembahasan mengenai kewenangan notaris berkaitan dengan pembuatan dan pembatalan akta yang dibuat dalam rangka pembentukan dan pembatalan struktur *nominee* hak atas tanah milik warga negara asing. Kemudian dalam bab ini akan dibahas pula mengenai bentuk pertanggungjawaban yang dihadapi oleh notaris dalam hal notaris menjalankan praktik pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah milik warga negara asing.

Setelah uraian mengenai teori yang berkaitan dengan permasalahan, maka akan dilakukan analisa terhadap kasus yang berkaitan dengan adanya praktik pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah dalam Putusan Nomor 433 K/Pdt/2016. Khususnya akan dilakukan analisis mengenai pengaturan mengenai keabsahan perjanjian *nominee* yang berkaitan dengan hak atas tanah selain hak milik merujuk pada kewenangan notaris dalam membuat akta dan kewenangan serta pertanggungjawaban notaris sebagai pejabat umum dalam membuat dan membatalkan akta *nominee* hak atas tanah yang dimiliki oleh warga negara asing merujuk pada kewenangan notaris dalam membuat akta. Penelitian ini akan diakhiri dengan simpulan dan saran yang memuat jawaban dari pokok permasalahan dan simpulan serta saran atas permasalahan dalam tulisan ini. Simpulan dan saran akan diambil dari hasil penelitian dan kajian yang telah disusun dalam penelitian ini.

#### **4. Pembahasan**

Dalam sebuah negara didalamnya terdapat warga negara dan orang asing. Warga negara mempunyai hak dan tanggung jawab yang besar dibandingkan orang asing. Seorang warga negara dimanapun ia berada akan tetap mempunyai hubungan dengan negaranya, selama ia tidak melepaskan kewarganegaraannya tersebut. Sedangkan orang asing hanya memil/iki hubungan dengan negara selama ia berdomisili di negara tersebut. Dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dijelaskan mengenai pengertian orang asing, yaitu setiap orang yang bukan warga negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing. Pemerintah Indonesia membatasi WNA dalam menguasai hak atas tanah di Indonesia. Hal ini dilakukan agar WNI memiliki kesempatan untuk menguasai hak atas tanah di Indonesia, selain itu pembatasan ini dikarenakan adanya trauma pada bangsa Indonesia terhadap WNA yang menguasai sebagian besar tanah di Indonesia seperti pada saat penjajahan Belanda.

Berkaitan dengan kepemilikan WNA akan hak atas tanah, UUPA menganut asas larangan pengasingan tanah yang melarang kepemilikan tanah dengan hak selain hak pakai untuk dimiliki oleh WNA. Asas yang mengatakan hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah di Indonesia dapat ditemui dalam Pasal 21 at (1) UUPA. Hak milik adalah hak tertinggi yang dapat dimiliki individu dan berlaku selamanya. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing. Pada Pasal 9 ayat (1) UUPA juga mengatakan bahwa hanya WNI saja yang dapat mempunyai hak milik. Adapun terhadap orang asing secara normatif mendapat pengaturan dalam Pasal 43 dan Pasal 45 UUPA yang menyatakan bahwa orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai hak pakai atas tanah dan hak sewa.

WNA yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu. Hal ini diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang menyatakan "Orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu." Sedangkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015, mengatur mengenai tata cara pemberian, pelepasan atau pengalihan hak atas pemilikan rumah tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia memuat ketentuan sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperbolehkan memiliki satu rumah maupun satuan rumah susun yang dibangun diatas tanah hak pakai atas tanah negara atau hak pakai diatas tanah hak milik.
2. Dalam hal orang asing membeli rumah tunggal dengan hak pakai diatas hak milik, dilakukan berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik dengan akta pejabat pembuat akta tanah antara orang asing dan pemegang hak milik dan wajib dicatat didalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan pada kantor pertanahan.

Sesuai dengan perkembangan yang terjadi, berkaitan dengan hak atas tanah beserta bangunan untuk WNA, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni kelompok peraturan perundang-undangan berkaitan dengan hak atas tanah beserta bangunan, ketentuan berkenaan dengan subyek hak atas tanah beserta bangunan dan ketentuan di bidang perpajakan. Dari uraian sebelumnya telah dijelaskan bahwa hak atas tanah yang dapat diberikan dan dimiliki oleh Warga Negara Asing adalah Hak Paka. Pelanggaran terhadap ketentuan ini berupa perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung bermaksud memindahkan Hak Milik kepada WNA, berakibat tanahnya jatuh kepada negara dengan ketentuan bahwa hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima pemilik tanah tidak dapat dituntut kembali.<sup>7</sup>

Walaupun banyak diterapkan dalam praktik hukum perdata, namun struktur *nominee* dalam lingkup pertanahan menjadi sorotan. Dengan menunjuk pihak lain sebagai *nominee*, WNA yang secara hukum terlarang untuk dapat memiliki atau mendapatkan manfaat dari hak atas tanah pada akhirnya dapat menikmati atau mendapatkan manfaat dari tanah tersebut melalui pengangkatan *nominee*.<sup>8</sup> Tujuan utama dibuatnya perjanjian pinjam nama ialah untuk melakukan penyelundupan hukum. Pemerintah Indonesia memberikan kesempatan bagi WNA untuk memiliki hak penguasaan tanah dengan diberikannya hak pakai dengan adanya pembatasan waktu penguasaan. WNA menilai hak yang diberikan oleh pemerintah kepada WNA dalam penguasaan hak atas tanah tidak memberikan kenyamanan bagi mereka dalam berinvestasi dikarenakan adanya pembatasan jangka waktu yang dirasakan sebagai sebuah beban dalam berinventasi serta syarat pemberian hak pakai yang terbatas hanya diperuntukan sebagai hunian membuat WNA yang hendak melakukan usaha di Indonesia menjadi tidak leluasa dalam memanfaatkan lahan yang berada di Indonesia. Selain itu sistem birokrasi pemerintah Indonesia dan maraknya budaya korupsi dalam birokrasi pemerintah juga merupakan salah satu faktor utama ketidaknyamanan yang dirasakan para investor asing. WNA yang bermaksud untuk menginvestasikan modal yang dimilikinya untuk mendapatkan keuntungan kemudian melakukan berbagai macam bentuk upaya. Hal tersebut menjadikan banyaknya WNA yang tertarik untuk membeli tanah dan menguasainya dengan menggunakan struktur *nominee* untuk kemudian dijadikan tempat usaha.

Seperti yang telah dibahas pada bagian sebelumnya bahwa dasar berlakunya konsep *nominee* di Indonesia bukan didasarkan pada suatu peraturan hukum, melainkan berdasarkan pada suatu perjanjian *Innominat* yang berlaku karena adanya pasal 1338 KUHP. Akan tetapi, karena adanya praktik struktur *nominee* hak atas tanah

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, Ps 26 Ayat (2).

<sup>8</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam...*, hlm. 108.

merupakan hal yang bertentangan dengan hukum, maka pada praktik pembentukan struktur *nominee* tersebut dibuat dengan perjanjian pendukung yang membangun hubungan hukum antara pihak *nominee* sebagai *legal owner* dan *beneficiary owner* yang menunjuk *nominee* tersebut, sehingga proses penyelundupan hukum terkesan sah dan memiliki dasar hukum. Adapun esensi dari perjanjian *nominee* adalah adanya pernyataan yang menyatakan bahwa *beneficiary* merupakan pemilik sebenarnya dari benda yang secara legal dicatat sebagai milik dari *nominee*. Berdasarkan penjelasan tersebut, karakteristik atau ciri struktur *nominee* ha katas tanah antara lain:

1. Terdapatnya 2 jenis kepemilikan yaitu kepemilikan secara hukum dan kepemilikan secara manfaat.
2. Nama dan identitas *nominee* akan didaftarkan sebagai pemilik tanah dalam sertipikat dan buku tanah;
3. Terdapat perjanjian *nominee* yang wajib ditandatangani antara *nominee* dan *beneficiary* sebagai landasan dari penggunaan stuktur *nominee*.
4. Pihak *nominee* menerima *fee* dalam jumlah tertentu sebagai kompensasi penggunaan nama dan identitas dirinya untuk kepentingan *beneficiary*.

Dalam praktik penyelundupan hukum struktur *nominee* hak atas tanah, perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah dapat dibuat secara langsung menyatakan adanya kepemilikan ganda atas tanah yang diperjanjikan, namun dapat juga dibuat dengan membuat perjanjian yang secara tidak langsung membentuk struktur *nominee* hak atas tanah. Berkaitan dengan hal tersebut maka *nominee* dapat digolongkan menjadi dua yakni *nominee* langsung dan *nominee* tidak langsung.

#### **a. *Nominee* Langsung (*direct nominee*)**

Pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah secara langsung dibentuk dengan cara membuat dan menandatangani perjanjian *nominee* antara *beneficiary* dan *nominee* dalam satu perjanjian. Di dalam perjanjian tersebut dinyatakan secara tegas bahwa kepemilikan tanah yang secara legal diatasnamakan milik *nominee* sebenarnya merupakan milik *beneficiary*. Dalam praktiknya istilah perjanjian *nominee* tidak digunakan, melainkan menggunakan nama yang dapat menyamarkan praktik struktur *nominee* hak atas tanah. *Nominee* dan *beneficiary* akan menentukan hal apa saja yang akan dituangkan dalam perjanjian *nominee*. Dalam perjanjian tersebut selain mengatur mengenai jumlah dan tata cara pembayaran *nominee fee*, juga akan diatur mengenai ketentuan yang mewajibkan dan/atau melarang *nominee* untuk melakukan sesuatu hal yang berkaitan dengan penggunaan konsep *nominee*, antara lain:

- a. *Beneficiary* sebagai pemilik sesungguhnya atas objek tanah dalam perjanjian dan *nominee* adalah sebagai pemilik terdaftar;
- b. Sumber dana yang digunakan *nominee* untuk pembayaran jual beli hak atas tanah berasal dari *beneficiary* dengan alasan tertentu;
- c. Hak atas tanah yang dimiliki oleh *nominee* menjadi hilang, sehingga *beneficiary* yang mempunyai hak untuk menjual dan mengalihkan hak atas tanah tersebut;
- d. *Beneficiary* menerima manfaat dari tanah tersebut berupa hak untuk memakai tanah tersebut maupun hak derivative seperti hak atas penghasilan sewa maupun keuntungan lainnya.

Kemudian, guna membuat kedudukan *beneficiary owner* lebih aman maka pada seluruh perjanjian dan surat kuasa dibuat suatu klausul yang menyatakan bila seluruh

perjanjian dan surat kuasa tersebut tidak memiliki batas waktu dan mengikat *nominee* dan apabila *nominee* yang ditunjukkan oleh *beneficiary* tersebut meninggal dunia maka seluruh perjanjian dan kuasa berlaku dan mengikat bagi ahli waris dari *nominee*.

#### **b. *Nominee* Tidak Langsung (*undirect nominee*)**

Walaupun terdapat berbagai bentuk dalam perjanjian berkenaan dengan penguasaan tanah oleh WNA tetapi secara garis besar perjanjian yang ditempuh umumnya terdiri dari :

- a. Perjanjian Opsi;
- b. Perjanjian Sewa Menyewa (*Lease Agreement*);
- c. Kuasa Menjual (*Power Of Attorney To Sell*)
- d. Surat Pernyataan Ahli Waris.

Keabsahan dari surat kuasa mutlak tersebut masih menjadi perdebatan di antara para pakar hukum. Terdapat beberapa pemahaman dari pakar hukum yang menyatakan bahwa surat kuasa mutlak tidak dapat dan tidak boleh dipraktikkan karena tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun pada kenyataannya pemberian surat kuasa mutlak masih banyak dijumpai dalam transaksi bisnis di Indonesia. Larangan kuasa mutlak yang dimaksud disini adalah larangan terhadap kuasa sebagaimana diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah yang sekarang dimuat dalam Pasal 39 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>9</sup>

Dalam pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah tidak langsung tidak ada satupun akta atau dokumen yang menyatakan bahwa kepemilikan tanah adalah untuk dan atas nama orang lain sehingga sebenarnya secara formal perjanjian tersebut tidak melanggar ketentuan dalam UUPA, tetapi secara material ada kehendak yang tidak sesuai dengan pernyataan. Dengan kata lain, jika seseorang dengan sadar mengusulkan tindakan hukum yang tidak sesuai dengan kenyataannya maka terjadilah simulasi. Suatu perjanjian yang mengatur segala sesuatu hal yang berbeda dengan keadaan sebenarnya untuk suatu tujuan tertentu dikenal dengan istilah simulasi. Parameter untuk menentukan suatu perjanjian termasuk perjanjian simulasi atau perjanjian pura-pura didasarkan pada tatanan peraturan perundang-undangan atau prinsip hukum sebagai kriteria kebenaran yaitu:<sup>10</sup>

1. Pasal 1873 KUHPer yang menyebutkan bahwa: “Perjanjian-perjanjian lebih lanjut, yang dibuat dalam suatu akta tersendiri, yang bertentangan dengan akta asli, hanya memberikan bukti di antara pihak yang turut serta, dan para ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, tetapi tidak dapat berlaku terhadap orang-orang pihak ketiga.
2. Pasal 1320 KUHPerdata menyatakan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi 4 syarat diantaranya syarat adanya kausa/sebab yang halal. Undang-

---

<sup>9</sup> Herlien Budiono, Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 5.

<sup>10</sup> Pieter Latumeten, “Bentuk dan Substansi Perjanjian Simulasi Melalui Media Akta Notaris”, <http://magister-kenotariatan.blogspot.co.id/2012/08/bentuk-dan-substansi-perjanjian.html>, diakses 07 Mei 2018

undang tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan kausa yang halal dan hanya menjabarkan lebih lanjut dalam Pasal 1335 dan 1337 KUHPer.

KUHPer mengenal adanya 3 macam kausa, yaitu: <sup>11</sup>

a. Perjanjian tanpa kausa

Perjanjian tanpa tujuan atau sebab dan perjanjian tanpa kausa bukan termasuk kausa yang terlarang maupun kausa yang palsu. Perjanjian tanpa kausa suatu perjanjian yang dituju oleh para pihak tidak mungkin untuk dilaksanakan.

b. Perjanjian dengan kausa yang palsu.

Maksud suatu perjanjian memang mengandung kausa tetapi bukan kausa yang sebenarnya. Kausa yang palsu, yang bukan kausa yang sebenarnya, dapat merupakan yang terlarang atau yang bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum atau kesusilaan dan bisa juga yang palsu itu bukan merupakan kausa yang terlarang.

c. Perjanjian dengan kausa terlarang.

Perjanjian dengan kausa yang terlarang maksudnya adalah suatu perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum. Perjanjian yang terlarang oleh undang-undang dapat ditinjau dari 3 aspek yaitu substansi perjanjian yang terlarang oleh undang-undang, pelaksanaan perjanjian yang dilarang oleh undang-undang dan motivasi atau maksud dan tujuan membuat perjanjian yang dilarang oleh undang-undang.

Sehingga jika dilihat dari tujuan perjanjian *nominee* tidak langsung atau perjanjian simulasi tersebut diatas, secara normatif perjanjian tersebut adalah batal demi hukum. Karena perjanjian yang dibuat untuk membentuk konsep *nominee* secara tidak langsung merupakan perjanjian dengan kausa palsu yang bertentangan dengan undang-undang. Syarat objektif kausa yang halal sesuai Pasal 1320 KUHPer tidak terpenuhi. Penafsiran kausa yang halal secara luas tidak hanya melihat substansi yang secara eksplisit tertuang perjanjian, melainkan motivasi atau maksud dan tujuan membuat perjanjian yang dilarang oleh undang-undang yang dalam hal ini adalah UUPA. Sehingga, permasalahannya adalah untuk mengidentifikasi dan membuktikan apakah suatu perjanjian tersebut merupakan simulasi atau bukan.

Dilihat dari UUPA, perjanjian *nominee* untuk pemilikan suatu tanah di Indonesia tidak menjadi masalah apabila para pihaknya yang melakukan perjanjian *nominee* sama-sama merupakan WNI. Yang menjadi permasalahan adalah saat perjanjian *nominee* untuk pemilikan suatu tanah berlangsung antara WNA dengan WNI, maka hal tersebut jelas dilarang dalam UUPA yakni berkaitan dengan pengaturan pada Pasal 21 ayat (1) jo Pasal 26 ayat (2), yang menyebutkan bahwa warga negara selain WNI dilarang memiliki suatu HM dengan apapun caranya, baik itu lewat jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan lainnya yang dimaksudkan secara langsung atau tidak langsung memindahkan HM kepada orang asing. WNA yang berkedudukan di Indonesia ataupun badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia hanya dapat mempunyai HP untuk tanah di seluruh wilayah Indonesia. Dalam pembuatan perjanjian *nominee* hak atas tanah antara WNA dengan WNI, kedudukan WNA dalam perjanjian tersebut sangatlah lemah walaupun perjanjian tersebut telah dinotariilkan, karena walaupun keduanya memenuhi syarat cakap bertindak dan

---

<sup>11</sup> *Ibid*

mengikatkan diri dengan sukarela, tapi causanya adalah palsu atau terlarang karena perjanjian itu mengakibatkan dilanggarnya ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Begitupun nantinya bukti kepemilikan dari WNA itu tidak dapat dibuktikan, karena suatu hak atas tanah akan dituangkan dalam bukti kepemilikan atas tanah yaitu sertipikat, dimana dengan sertipikat dapat dibuktikan dengan secara meyakinkan akan hak seseorang atas sebidang tanah. Karena perjanjian *nominee* hanyalah ada dalam suatu perjanjian diantara *nominee* dan *beneficiary*, tetapi tetap secara hukum bahwa *nominee* lah yang memang terdaftar dan diakui sebagai pemilik asli dari tanah HM tersebut berdasarkan sertifikat yang ada. Apabila kemudian seseorang menyatakan mempunyai hak atas tanah dan ingin menjualnya, dan bukti hak menurut dia adalah surat jual beli yang dibuat di bawah tangan, dasar kepemilikannya tidak berlaku, bahkan dilarang. Dengan demikian yang berhak untuk menjual sebidang tanah tersebut adalah orang yang berhak/pemilik tanah itu. Yang berhak/pemilik dapat mewakilkan dirinya dengan memberi kuasa kepada orang lain dengan surat kuasa khusus yang harus tertulis, dibuat dihadapan notaris, dan dilegalisir oleh notaris sepanjang kuasa tersebut tidak mengandung unsur causa yang palsu sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Dari pengaturan pada UUPA tersebut maka walaupun terdapat asas kebebasan berkontrak, namun pembuatan perjanjian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Oleh sebab itu pembuatan perjanjian *nominee* untuk membentuk struktur kepemilikan hak atas tanah yang dilarang oleh UUPA menyebabkan perjanjian tersebut batal demi hukum sehingga dianggap tidak pernah ada sejak awal perjanjian tersebut dibuat. Atas kebatalan demi hukum tersebut maka perjanjian *nominee* akan menimbulkan akibat hukum bagi *nominee* dan bagi *beneficiary* sebagai berikut:

Pasal 21 ayat (1) jo Pasal 26 ayat (2) telah mengatur secara tegas mengenai larangan adanya perjanjian yang membentuk struktur *nominee* atas HM, maka perjanjian tersebut batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat kausa yang halal berdasarkan syarat sahnya perjanjian. Dengan demikian, hak dan kewajiban pihak *nominee* adalah hak dan kewajiban selayaknya pemilik tanah pada umumnya, karena *nominee* merupakan pemilik tanah yang terdaftar menurut hukum. Dalam hal adanya struktur *nominee* ha katas tanah, hak pemilik tanah dilakukan berdasarkan arahan dari *beneficiary* yakni pengalihan tanah dilakukan berdasarkan persetujuan dan arahan dari *beneficiary*. Selain itu, walaupun pihak *nominee* adalah pihak yang memiliki hak dalam melakukan tindakan hukum atas tanah berdasarkan kepemilikan legal, hal tersebut hanya dapat dilakukannya atas perintah *beneficiary*, dan pemilik tanah *nominee* harus memberikan manfaat dari tindakan hukum atas tanah tersebut kepada *beneficiary*. Namun karena perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah batal demi hukum, maka akibat dari keputusan yang dibuat oleh *beneficiary* dalam pengurusan tanah, tindakan hukum atas tanah maupun akibat hukum lainnya secara hukum harus dipertanggungjawabkan oleh pemilik tanah *nominee* sebagai pemilik tanah secara legal. Sebab di hadapan hukum, pemilik tanah *nominee* tersebut merupakan pihak yang bertanggung jawab penuh atas kepemilikan tanah tersebut.

Dalam perjanjian *nominee*, kedudukan WNA sangat lemah, sebab pada dasarnya perjanjian yang dilakukan oleh WNA dengan WNI itu merupakan suatu penyelundupan hukum. Namun, sepanjang kedua pihak menjaga perjanjian tersebut dan tidak ada pihak yang merasa dirugikan maka tidak akan menjadi suatu permasalahan. Sebaliknya, jika suatu ketika WNI tersebut menuntut hak atas tanah yang sebenarnya secara tidak langsung adalah milik WNA tersebut, maka WNA memiliki konsekuensi tidak akan

mendapat perlindungan hukum atas hal ini, sebab dalam hal ini kedudukan hukum WNA lemah dan tidak cukup bukti untuk membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Karena secara legal, hanya *nominee*-lah yang tercantum namanya dalam sertipikat dan buku tanah yang sudah menjadi bukti yang sah bahwa *nominee* adalah pemilik atas tanah tersebut. Sehingga jika *nominee* menuntut hak atas tanah ke Pengadilan, dan di dalam suatu perjanjian terbukti terdapat causa yang bertentangan dengan hukum maka perjanjian itu akan menjadi batal demi hukum, sebab perjanjian *nominee* yang dibuat sebenarnya tidak memiliki kekuatan hukum sejak awal perjanjian itu dibuat sehingga dianggap tidak pernah ada. Dengan demikian, pihak *beneficiary* tidak dimungkinkan melakukan tindakan hukum apapun untuk mendapatkan pengakuan kepemilikan atas tanah tersebut meskipun pada kenyataannya *beneficiary* lah yang telah melakukan pembayaran atas jual beli tanah tersebut.

Pembuatan perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA salah satunya dilatarbelakangi adanya pengaturan mengenai pembatasan hak kepemilikan tanah yang diatur dalam UUPA, dimana UUPA hanya memberi kesempatan bagi WNA untuk memiliki hak atas tanah terbatas hanya dalam bentuk hak pakai. Pemberian hak pakai tersebut dianggap tidak dapat memberikan kepastian dalam berinvestasi khususnya bagi WNA yang hendak melakukan investasi di bidang properti di Indonesia, untuk tetap dapat memiliki hak atas tanah di Indonesia, WNA berupaya untuk dapat lolos dari pembatasan tersebut. Dalam hal ini, WNA yang tidak mengetahui bahwa dalam sistem hukum Indonesia tidak mengenal struktur *nominee* dan tidak mengetahui larangan tegas penggunaan struktur *nominee* dalam UUPA bisa saja menjadi korban informasi dari pihak yang memberi arahan yang menjerumuskan WNA dalam memperoleh hak atas tanah. Namun di sisi lain mungkin juga WNA yang dengan sengaja membentuk struktur *nominee* hak atas tanah walaupun telah mengetahui resiko hukum yang mungkin terjadi dikemudian hari. Bahkan untuk tujuan itu WNA tersebut dapat secara aktif mencari pihak yang bersedia membantunya untuk dapat menjalankan praktik struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA dan bersedia membayar lebih untuk jasa tersebut.

Notaris merupakan profesi dalam bidang hukum dan merupakan pejabat umum, sehingga penghadap yang mempercayakan dan meminta bantuan jasanya dalam bidang hukum kenotariatan dan hukum pertanahan selaku PPAT pada umumnya berharap notaris mengetahui benar ketentuan yang mengatur mengenai permasalahan hukum yang mereka hadapi, dalam hal ini penghadap yang hendak memperoleh hak atas tanah menganggap notaris mengetahui betul mengenai peraturan dalam UUPA serta peraturan lain yang berkaitan dengan hak atas tanah termasuk larangan kepemilikan hak atas tanah oleh WNA selain dalam bentuk hak pakai. Dengan demikian dalam transaksi jual beli tanah, merupakan kewajiban bagi notaris dan PPAT untuk memberikan penyuluhan hukum mengenai informasi peraturan kepemilikan hak atas tanah yang sesuai dengan peraturan serta memastikan bahwa didalam proses jual beli hak atas tanah tidak ada cacat hukum yang dilakukan karena ketidaktahuan atau bahkan karena adanya kesengajaan untuk tujuan penyelundupan hukum seperti pembuatan akta atau perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA dalam proses transaksi tersebut.<sup>12</sup>

Dalam menjalankan tugasnya terutama berkaitan dengan praktik struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA, tentunya notaris harus memahami bahwa di

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 3-4.

Indonesia konsep *nominee* tidak dikenal walaupun pada praktiknya konsep *nominee* banyak digunakan karena adanya asas kebebasan berkontrak sepanjang syarat sahnya perjanjian dapat dipenuhi. Dengan demikian notaris harus memahami betul adanya larangan mengenai pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA yang diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA. Sehingga dalam menjalankan jabatannya notaris wajib menolak dan wajib memberikan penyuluhan hukum bagi pihak yang meminta untuk membuat perjanjian *nominee* hak atas tanah bagi WNA sebab perjanjian tersebut akan berakibat batal demi hukum. Meskipun demikian dalam praktik, masih ada notaris yang bersedia memberikan pelayanan dalam pembuatan perjanjian *nominee* hak atas tanah bagi WNA atau membiarkan para pihak membuat perjanjian tersebut tanpa merasa memiliki kewajiban hukum dalam memberikan penyuluhan hukum.

Pembuatan perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA ada yang dilatarbelakangi oleh ketidaktahuan akan hukum yang mengatur perihal *nominee* dan mengenai pertanahan di Indonesia, namun ada pula yang dilatarbelakangi oleh faktor kesengajaan. Sebagai jabatan kepercayaan, notaris dalam menyikapi hal tersebut memiliki tanggung jawab yang melekat untuk menjalankan jabatannya sesuai dengan UUJN dan Kode Etik. Untuk itu dalam menjalankan jabatannya sudah selayaknya notaris yang mengetahui niat penghadap untuk membuat perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA dalam rangkaian transaksi jual beli hak atas tanah harus bersikap agar pihak yang hendak membuat perjanjian tersebut karena ketidaktahuan akan akibat hukum pembuatan perjanjian yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA harus diberikan penjelasan dan penyuluhan hukum agar mengurungkan niatnya tersebut. Sedangkan bagi pihak yang dengan sengaja hendak membuat perjanjian tersebut dengan niatannya sendiri walaupun telah mengetahui akibat hukumnya maka notaris dapat menolak memberi pelayanan hukum<sup>13</sup> dan secara sadar tunduk pada kode etik notaris agar tidak tergiur dengan tawaran imbalan yang besar.

Dapat pula terjadi kondisi notaris mengetahui adanya niatan para pihak dari hasil konsultasi antara para pihak dengan notaris sebelum dilakukannya rangkaian transaksi jual beli hak atas tanah yang menyatakan kehendak para pihak untuk membuat perjanjian *nominee* hak atas tanah bagi WNA secara dibawah tangan setelah dibuatnya akta jual beli dihadapan PPAT, namun notaris justru membiarkan hal tersebut terjadi bahkan notaris bersedia melakukan pendaftaran / *waarmerking* terhadap akta dibawah tangan tersebut. Hal demikian seharusnya tidak dilakukan oleh notaris karena walaupun perjanjian dibuat secara dibawah tangan namun notaris berkewajiban dan memiliki tanggung jawab untuk memberikan penyuluhan hukum agar perbuatan hukum yang dilakukan para pihak yang menggunakan jasanya sesuai dengan peraturan yang ada.

Hal yang terburuk dari sikap notaris dalam melaksanakan jabatannya sebagai pejabat umum berkaitan dengan pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA adalah apabila seorang notaris justru memberikan penyuluhan hukum yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau bersedia membantu para pihak dalam melegalisasi atau membuat perjanjian dalam akta autentik yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA dalam rangkaian transaksi jual beli hak atas tanah. Tentunya hal ini melanggar UUJN dan kode etik notaris. Peran serta notaris dalam membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA adalah dalam hal

---

<sup>13</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, UU No.2 Tahun 2014, LN No.3 Tahun 2014, TLN No.5491, Ps 16 ayat (1) huruf d

notaris tersebut membatu para pihak memuat perjanjian dalam bentuk akta autentik yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA dengan tidak mengindahkan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan karena pada dasarnya dalam membuat akta autentik notaris berkewajiban memastikan bahwa akta yang dibuat oleh atau dibuat dihadapannya tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan hukum lain.

Untuk dapat lebih mempertajam pembahasan, maka pada tesis ini juga akan dibahas mengenai kasus yang berkaitan dengan terjadinya struktur *nominee* hak atas tanah yang berahir dengan sengketa di pengadilan. Dalam kasus tersebut terdapat dua notaris yang diikutsertakan sebagai turut tergugat berkaitan dengan struktur *nominee* hak atas tanah dengan hak kepemilikan hak guna bangunan. Kasus ini berawal dari dibentuknya struktur *nominee* hak atas tanah yang dimiliki oleh CKK yang merupakan pengusaha berkewarganegaraan Hongkong yang mengatasmamakan hak atas tanahnya kepada istri dari karyawannya yakni KLD dan KLY dengan membuat Akta Pernyataan dan Akta Pemberian Hak dan Kuasa yang dibuat dihadapan Notaris TJO yang menyatakan bahwa tanah yang diatasnamakan kepada KLD dan KLY sebenarnya merupakan milik dari CKK dan memberikan kuasa kepada CKK untuk melakukan segala tindakan baik pemilikan maupun pengurusan yang tidak dapat dicabut dan dibatalkan atas bidang tanah tersebut. Kasus ini menjadi semakin menarik karena kemudian dibuat Akta yang sifatnya mencabut dan membatalkan akta yang membentuk struktur *nominee* oleh Notaris LIB dan akhirnya kasus ini diperkarakan setelah CKK meninggal dunia, oleh pihak yang merasa berhak menjadi ahli waris dari CKK.

Dalam kasus yang dibahas dalam tesis ini, permasalahan yang terjadi berkaitan dengan kepemilikan bidang tanah yang dimiliki oleh WNA. Adapun tanah yang dimiliki oleh WNA tersebut adalah tanah dengan hak kepemilikan hak guna bangunan. Seperti yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu tertentu.<sup>14</sup> Dalam UUPA diatur bahwa subjek hukum yang dapat mendapatkan HGB adalah WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia yang berkedudukan di Indonesia.<sup>15</sup> Pelarangan WNA untuk memiliki hak atas tanah dalam bentuk hak guna bangunan pada dasarnya berkaitan dengan adanya asas nasionalitas yakni asas yang menghendaki bahwa hanya Bangsa Indonesia saja yang dapat mempunyai hubungan hukum sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, sedangkan terhadap orang asing secara normatif mendapat pengaturan dalam Pasal 43 dan Pasal 45 UUPA yang menyatakan bahwa orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai hak pakai atas tanah dan hak sewa. Selain itu, berkaitan dengan kepemilikan WNA akan hak atas tanah, UUPA menganut asas larangan pengasingan tanah yang melarang kepemilikan tanah dengan hak selain hak pakai untuk dimiliki oleh WNA. Asas yang mengatakan hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah di Indonesi dapat ditemui dalam Pasal 21 at (1) UUPA. Namun walaupun pasal tersebut secara khusus menyebutkan hak milik, keberlakuan pasal tersebut juga berlaku bagi hak lain yang subjek hukumnya terlarang dimiliki oleh WNA maupun badan hukum asing karena terkait dengan asas nasionalitas dan asas larangan pengasingan tanah tersebut. Dengan demikian maka WNA tidak diizinkan untuk memiliki hak guna bangunan dan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, Ps. 35.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Ps 36 ayat (1)

karenanya dalam kasus ini terlihat bahwa Tuan CKK selaku WNA berusaha mencari jalan keluar atas permasalahan tersebut dengan mengatasnamakan bidan tanah yang dimilikinya kepada WNI sehingga transaksi jual beli hak atas tanah tersebut dapat dilakukan.

Mengingat pengaturan dalam UUPA mengizinkan WNA untuk memiliki hak pakai, tentu menjadi pertanyaan mengapa Tuan CKK memilih menggunakan WNI sebagai *nominee* dari pada memiliki hak pakai. Hal ini berkaitan dengan peraturan bahwa WNA yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia kemudian Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015, mengatur mengenai tata cara pemberian, pelepasan atau pengalihan hak atas pemilikan rumah tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia memuat ketentuan sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperbolehkan memiliki satu rumah maupun satuan rumah susun yang dibangun diatas tanah hak pakai atas tanah negara atau hak pakai diatas tanah hak milik.
2. Dalam hal orang asing membeli rumah tunggal dengan hak pakai diatas hak milik, dilakukan berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas hak milik dengan akta pejabat pembuat akta tanah antara orang asing dan pemegang hak milik dan wajib dicatat didalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan pada kantor pertanahan.

Dari peraturan tersebut diketahui bahwa pemberian hak pakai terhadap WNA terbatas pada kebutuhan tempat tinggal seorang WNA selama berada di Indonesia, sedangkan dalam kasus diketahui bahwa tujuan pemilikan bidang tanah oleh Tuan CKK ditujukan untuk lokasi usaha sehingga hal tersebut tidak dimungkinkan. Kemungkinan lain adalah pemilikan tanah dengan menggunakan badan hukum Indonesia, tentunya hal tersebut membutuhkan perizinan yang tidak mudah serta syarat tertentu berkaitan dengan perseroan terbatas dengan fasilitas penanaman modal asing. Dari kendala tersebut maka memang cara yang paling mudah untuk memperoleh hak atas tanah adalah dengan menggunakan *nominee* yang diberikan kepada orang yang dapat dipercaya oleh Tuan CKK tersebut walaupun secara hukum kedudukan perjanjian yang membentuk struktur *nominee* sangatlah lemah.

Dalam jual beli hak atas tanah, terdapat prinsip yang harus dijalankan sebagai syarat sahnya jual beli hak atas tanah yakni berkaitan dengan asas terang dan tunai. Dengan diterapkannya asas terang dan tunai tersebut, maka jual beli atas tanah dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan menandatangani akta jual beli pada saat melakukan pembayaran atas tanah tersebut. Pada saat penandatanganan akta jual beli tersebut dilakukan maka terjadilah perpindahan kepemilikan hak atas tanah yang kemudian harus didaftarkan ke dalam buku tanah pada Badan Pertanahan Nasional. Sehingga fungsi akta jual beli adalah sebagai dasar atas pendaftaran perpindahan hak atas tanah dalam buku tanah. Dalam kasus diatas, para penggugat bersikeras menyatakan bahwa walaupun sertipikat diatasnamakan kepada *nominee*, namun dengan adanya akta pernyataan yang menyatakan pembayaran sesungguhnya dilakukan oleh Tuan CKK, namun dengan adanya akta jual beli yang juga dibuat secara autentik maka pernyataan tersebut menjadi saling bertolak belakang, sebab dalam akta jual beli hak atas tanah, berkaitan dengan asas tunai maka terdapat keterangan dalam

akta jual beli yang menyatakan bahwa telah diterima pembayaran dari WNI yang namanya hendak digunakan sebagai *nominee* dalam sertipikat, sebab mengingat akta jual beli akan digunakan sebagai dasar pencatatan akta, tidak mungkin pihak pembeli dalam akta jual beli namanya berbeda dengan orang yang namanya tercantum dalam sertipikat dan buku tanah. Sedangkan dalam kasus tersebut disebutkan dalam akta pernyataan bahwa pihak WNI menyatakan bahwa pembayaran atas tanah dalam jual beli dilakukan oleh WNA. Dari penjelasan tersebut sebenarnya dapat diketahui bahwa terjadi keterangan yang saling bertolak belakang dalam akta jual beli yang menyatakan pembayaran dilakukan oleh pihak WNI, sedangkan dalam akta pernyataan dinyatakan bahwa pembayaran dilakukan oleh pihak WNA. Dengan demikian sudah jelas bahwa notaris dengan sengaja membiarkan para pihak memanipulasi perjanjian sehingga transaksi yang sebenarnya tidak sah dibuat seolah menjadi transaksi yang sah dan tindak melanggar hukum.

Dalam kasus ini sebenarnya tidak secara ekplisit menyatakan bahwa Nyonya KIG dan KYG merupakan *nominee* dari Tuan CKK. Sebab dalam perjanjian *nominee* memang tidak secara ekplisit disebutkan perjanjian yang dibuat tersebut bernama perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama. Sebab perjanjian *nominee* adalah perjanjian tidak bernama dimana *nominee* sendiri tidak dikenal di Indonesia bahkan merupakan pelanggaran dalam beberapa bidang hukum kebendaan seperti *nominee* saham perseroan terbatas dengan penanaman modal asing dan *nominee* hak atas tanah bagi WNA. Oleh sebab itu untuk mengetahui keberadaan perjanjian *nominee* dalam suatu kasus maka harus dilihat unsur dari suatu perjanjian terdapat unsur yang membentuk struktur *nominee* atau tidak. Unsur yang pertama adalah terdapatnya 2 (dua) pihak pada struktur kepemilikan *nominee*, yaitu *nominee* yaitu pihak yang tercatat secara hukum (*legal owner*) dan hanya dapat bertindak dengan terbatas sesuai dengan perjanjian ataupun perintah dari *beneficiary* dalam hal ini terlihat bahwa Nyonya KIG dan KYG merupakan *nominee* karena tercatat secara hukum yakni dalam sertipikat hak guna bangunan dan hanya bertindak secara terbatas sebab dalam kasus tersebut diketahui bahwa Nyonya KIG dan KYG telah membuat akta pemberian hak dan kuasa kepada Tuan CKK yang memberikan hak atas kepemilikan tanah tersebut kepada Tuan CKK secara mutlak sehingga mereka tidak memiliki hak untuk melakukan tindakan hukum maupun tindakan pemilikan atas tanah tersebut. Kemudian pihak lain dalam suatu perjanjian *nominee* yakni *beneficiary* yaitu pihak yang tidak tercatat secara hukum namun memiliki kuasa untuk memerintah *nominee* dan menikmati setiap keuntungan dan manfaat dari setiap tindakan *nominee*. Dalam kasus tersebut Tuan CKK merupakan *beneficiary* yang walaupun secara hukum tidak tercatat, namun memiliki kuasa dalam melakukan tindakan hukum maupun tindakan pemilikan atas tanah tersebut berdasarkan akta kuasa mutlak yang telah ditandatangani oleh Nyonya KIG dan KYG. Dengan diberikannya kuasa yang bersifat mutlak tersebut, yakni yang tidak dapat dicabut kembali maka diketahui bahwa akta tersebut merupakan akta yang membentuk struktur *nominee*, sebab yang membedakan *nominee* dengan kuasa ialah dalam pemberian kuasa, pihak pemberi kuasa dapat mencabut kuasanya sewaktu dengan berpedoman pada Pasal 1813 - 1819 KUHPerdara. Sedangkan dalam perjanjian *nominee*, kuasa tidak dapat dicabut oleh pemberi kuasa secara sepihak karena merupakan perjanjian timbal balik.

Pada pembuatan akta yang membentuk struktur *nominee* dalam kasus tersebut dapat dikategorikan sebagai perjanjian *nominee* langsung yakni perjanjian yang secara langsung membentuk struktur *nominee* tanpa dibuat seperti perjanjian pura-pura dalam bentuk perjanjian opsi ataupun perjanjian sewa menyewa, sehingga dalam kasus ini

sebenarnya keberadaan perjanjian *nominee* tersebut lebih jelas dan tidak tersamar dalam bentuk perjanjian lain. Terlebih dalam kasus diketahui seluruh unsur perjanjian *nominee* tersebut telah terdapat dalam akta pernyataan dan akta penyerahan hak dan kuasa yang dibuat dihadapan Notaris TJO yakni:

- a. *Beneficiary* sebagai pemilik sesungguhnya atas objek tanah dalam perjanjian dan *nominee* adalah sebagai pemilik terdaftar;
- b. Sumber dana yang digunakan *nominee* untuk pembayaran jual beli hak atas tanah berasal dari *beneficiary* dengan alasan tertentu;
- c. Hak atas tanah yang dimiliki oleh *nominee* menjadi hilang, sehingga *beneficiary* yang mempunyai hak untuk menjual dan mengalihkan hak atas tanah tersebut;
- d. *Beneficiary* menerima manfaat dari tanah tersebut berupa hak untuk memakai tanah tersebut maupun hak derivatif seperti hak atas penghasilan sewa maupun keuntungan lainnya.

Terlebih dalam kasus tersebut juga dinyatakan bahwa seluruh perjanjian dan surat kuasa dibuat suatu klausul yang menyatakan bila seluruh perjanjian dan surat kuasa tersebut tidak memiliki batas waktu dan mengikat *nominee* dan apabila *nominee* yang ditunjukkan oleh *beneficiary* tersebut meninggal dunia maka seluruh perjanjian dan kuasa berlaku dan mengikat bagi ahli waris dari *nominee*.

Jadi dengan telah diketahuinya akta yang dibuat oleh Notaris TJO tersebut merupakan akta yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah, maka dalam kasus tersebut kemudian dapat ditelaah lebih mendalam mengenai keabsahan dari akta yang dibuat oleh Notaris TJO tersebut. Pasal 1320 KUH Perdata mensyaratkan salah satu syarat sahnya perjanjian adalah “sebab yang halal”. Berkaitan dengan pengaturan tersebut, Pasal 1335 menyebutkan bahwa suatu perjanjian tidak memiliki kekuatan hukum apabila memiliki sebab yang palsu atau terlarang. Mengenai sebab yang terlarang, lebih lanjut Pasal 1337 berbunyi: “Suatu sebab adalah terlarang, jika sebab itu dilarang oleh undang-undang atau bila sebab itu bertentangan dengan kesusilaan atau dengan ketertiban umum.” Dengan demikian setiap perjanjian yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maka dapat dikatakan tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian yakni berkaitan dengan kausa yang halal. Dalam kasus ini pembuat akta pernyataan serta akta pemberian hak dan kuasa telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni Pasal 26 ayat (2), yang menyebutkan bahwa warga negara selain WNI dilarang memiliki suatu hak milik dengan apapun caranya, baik itu lewat jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan lainnya yang dimaksudkan secara langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing. Penyebutan hak milik disini kembali seperti yang diatur dalam Pasal 26 ayat (1) yakni terkait asas nasionalitas dan asas pengasingan tanah, sehingga tidak hanya berlaku bagi hak milik namun juga berlaku bagi hak yang subjeknya dilarang untuk WNA. Selain melanggar pasal tersebut, pembuatan kuasa mutlak juga telah melanggar Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 yang melarang penyalahgunaan kuasa mutlak atas pemilikan atas tanah hak oleh WNA menurut UUPA.

Dengan tidak terpenuhinya Pasal 1320 ayat (4) mengenai sebab yang halal tersebut maka perjanjian tersebut dapat dikatakan batal demi hukum. Perjanjian batal demi hukum yakni perjanjian dianggap tidak pernah ada sejak perjanjian itu dibuat, sehingga tidak perlu putusan pengadilan untuk menyatakan suatu perjanjian batal demi hukum. Dengan demikian dalam kasus ini, para penggugat yang meminta majelis hakim untuk menyatakan perjanjian yang dibuat antara Tuan CKK dan Nyonya KIG dan KYG

tetap sah tentu tidak dapat dikabulkan karena perjanjian tersebut merupakan perjanjian yang batal demi hukum dan tanpa adanya putusan hakim yang menyatakan perjanjian tersebut batal demi hukum, perjanjian tersebut tetap merupakan perjanjian yang dianggap tidak pernah ada. Hal tersebut terlihat dari putusan majelis hakim yang memerintahkan para tergugat untuk menyerahkan tanah objek sengketa kepada para tergugat.

Dalam menjalankan jabatannya berkaitan dengan pembuatan akta, notaris harus berpedoman dan tunduk dengan peraturan dan asas yang berlaku. Peraturan yang berlaku bagi notaris tersebut berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki notaris dalam menjalankan jabatannya dan sekaligus sebagai batasan dalam menjalankan jabatan. Dalam kasus ini harus ditelaah lebih lanjut apakah notaris TJO yang melakukan pembuatan akta yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah melanggar kewenangannya atau tidak dalam pembuatan akta. Sebab dalam pembuatan akta yang dilakukan oleh notaris juga harus menganut asas yang berlaku dalam pembuatan akta yakni asas kepastian hukum, asas kehati-hatian dan asas profesionalitas. Asas kepastian hukum dapat terwujud apabila notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang berkaitan dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam akta. Dalam kasus ini notaris telah membuat akta yang bertentangan dengan peraturan yang ada, sehingga akta tersebut tidak memiliki kekuatan hukum karena tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian berkaitan dengan sebab yang halal. Dengan demikian maka pembuatan akta yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah oleh notaris TJO sama sekali tidak menimbulkan kepastian hukum bagi para pihak yang terdapat dalam akta tersebut. Pembuatan akta oleh Notaris TJO tersebut juga telah melanggar asas kehati-hatian yang mewajibkan notaris menjalankan jabatannya secara seksama dalam pembuatan akta dengan memperhitungkan masalah hukum yang mungkin timbul di kemudian hari berkaitan dengan pembuatan akta tersebut. Notaris TJO juga tidak memenuhi asas profesionalitas dalam menjalankan jabatannya, sebab dalam menjalankan jabatannya notaris memerlukan ilmu pengetahuan, keterampilan, wawasan dan sikap yang mendukung untuk membuat akta yang baik dan benar, bermutu serta berdampak positif. Sedangkan pembuatan akta yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah dalam kasus tersebut mencerminkan sikap tindak notaris sangat tidak profesional dan cenderung mencari keuntungan pribadi walaupun terdapat potensi terjadi masalah dikemudian hari. Sebab sebagai seorang profesional sudah seharusnya notaris mengetahui dan memahami betul berdasarkan pengetahuan dan wawasan yang dimiliki oleh notaris bahwa pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah adalah perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan sehingga dengan bersedia membuat akta yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah maka notaris melakukan hal yang tidak profesional dalam menjalankan jabatan.

Kemudian diketahui bahwa Notaris TJO berperan dalam pembuatan akta autentik berupa akta pernyataan serta akta penyerahan hak dan kuasa. Dalam membuat akta autentik, setelah mengkonstantir kehendak para pihak, notaris wajib membacakan isi akta dihadapan para pihak dan saksi akta untuk memastikan bahwa apa yang dicantumkan dalam akta telah sesuai dengan kehendak para pihak dan memastikan bahwa para pihak telah memahami isi akta tersebut, selain itu notaris juga harus memastikan isi akta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga dengan kewajiban membacakan akta maka notaris turut bertanggungjawab terhadap isi akta dalam hal memastikan isi akta telah sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Dalam kasus ini karena akta yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah merupakan akta autentik maka sudah selayaknya bahwa notaris membacakan akta tersebut sebelum ditandatangani, sehingga tentunya notaris mengetahui betul bahwa isi akta tersebut berkaitan langsung dengan pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah yang bertentangan dengan undang-undang dan demikian notaris tentu turut bertanggungjawab berkaitan dengan kebenaran materil isi akta yakni kesesuaian isi akta dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan merupakan tanggung jawab notaris untuk memberi penyuluhan hukum kepada para pihak berkaitan dengan adanya substansi akta yang bertentangan dengan peraturan tersebut.

Berkaitan dengan kewenangan notaris dalam memberikan penyuluhan hukum tersebut, memang notaris tetap tidak menjadi pihak dalam akta karena pada akhirnya tetap menjadi hak para pihak dalam menentukan hal apa saja yang hendak dituangkan dalam akta, namun bila isi substansi akta jelas bertentangan dengan peraturan, notaris memiliki hak untuk menolak memberikan pelayanan kepada para penghadap. Jadi pertanggungjawaban notaris juga melingkupi kebenaran isi akta dan memastikan bahwa isi akta tidak bertentangan dengan undang-undang, sehingga apabila dalam sebuah akta autentik terdapat hal yang bertentangan dengan undang-undang maka notaris dapat dimintai pertanggungjawaban. Dalam kasus diatas, notaris membuat akta autentik berupa akta pernyataan serta akta penyerahan hak dan kuasa. Berkaitan dengan akta pernyataan serta akta penyerahan hak dan kuasa kepada CKK untuk melakukan segala urusan dan pengelolaan atas hak atas tanah yang dalam sertipikat diatasnamakan kepada para *nominee*, maka hal tersebut telah secara jelas melanggar ketentuan dalam UUPA yakni pasal 26 ayat (2). Maka dalam hal ini peran notaris dalam pembentukan struktur *nominee* hak atas tanah adalah notaris berperan dalam praktik struktur *nominee* hak atas tanah. Sebab dalam hal ini notaris bertanggungjawab dalam memberikan penyuluhan hukum berkaitan dengan pembuatan akta autentik, dimana dalam kasus ini ternyata justru terdapat kesepakatan dalam perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang. Dengan demikian sebenarnya Notaris TJO memiliki hak untuk menolak membuat akta yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah, namun dengan notaris bersedia membuat akta tersebut, berarti notaris juga dapat dimintai pertanggungjawaban atas hal tersebut.

Sebagai pejabat umum seharusnya notaris berperan dalam mencegah terjadinya pembuatan perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang yang diwujudkan dari kewenangan notaris dalam penyuluhan hukum dan kewajiban membacakan akta dihadapan para pihak dan saksi, sehingga dalam hal ini Notaris TJO telah melakukan perbuatan melawan hukum secara pasif karena tidak melakukan sesuatu yang harus dia lakukan sehingga menimbulkan kerugian bagi orang lain. Sebab dalam kasus ini Notaris TJO dapat dianggap lalai dalam memberikan penyuluhan hukum sehingga para pihak yang menghadap membuat perjanjian yang batal demi hukum karena substansinya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan justru Notaris TJO bersedia memberikan pelayanan kepada para pihak dalam membuat akta autentik yang membentuk struktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA dalam rangkaian transaksi jual beli hak atas tanah sehingga hal tersebut jelas melanggar UUPA dan kode etik notaris dan merupakan perbuatan melawan hukum notaris dalam menjalankan jabatannya. Namun dalam kasus ini, dengan tidak disertakannya notaris sebagai pihak dalam perkara hingga tingkat Kasasi, maka notaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas akta yang dibuat oleh notaris yang dinyatakan batal demi hukum dalam perkara ini.

Padahal pada Pasal 84 UUJN menyebutkan bahwa tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris yang mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta bawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan Bunga kepada Notaris.

Dalam hukum acara perdata, penggugat adalah seorang yang “merasa” bahwa haknya dilanggar dan menarik orang yang dirasa melanggar haknya itu sebagai tergugat dalam suatu perkara ke depan hakim.<sup>16</sup> Jika dilihat pada kasus ini maka pihak penggugat yakni penggugat bisa saja merasa tidak mengalami kerugian dengan batalnya akta yang dibuat oleh notaris sehingga penggugat tidak memiliki kepentingan untuk memasukan notaris dalam kasus ini sebagai tergugat dan hanya menempatkan notaris sebagai turut tergugat agar mematuhi keputusan pengadilan. Dalam asas acara perdata, hanya penggugatlah yang berwenang untuk menentukan siapa yang akan digugatnya dan karena gugatan diterima tanpa digugatnya notaris hingga tingkat pengadilan kasasi maka dalam kasus ini notaris tidak serta merta bertanggung jawab atas batalnya akta pernyataan serta akta penyerahan hak dan kuasa tersebut.

Sebenarnya para pihak yang merasa dirugikan atas batalnya akta yang dibuat oleh Notaris TJO, dapat meminta pertanggungjawaban atas pembuatan akta pernyataan serta akta penyerahan hak dan kuasa yang dinyatakan batal demi hukum oleh putusan pengadilan baik dari segi etik, administratif jabatan maupun perdata. Untuk meminta pertanggungjawaban atas pelanggaran kode etik dan pelanggaran UUJN yang sifatnya administratif maka para penggugat dapat melaporkan Notaris TJO, kepada Majelis Pengawas Daerah sebagaimana diatur pada pasal 70 huruf g yang menyatakan bahwa salah satu kewenangan Manjelis Pengawas Daerah adalah “menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini”. Para penggugat dapat melaporkan Notaris TJO atas pelanggaran Kode Etik yakni Pasal 3 ayat (4) KEN yang berbunyi, notaris maupun orang lain (selama yang bersangkutan menjalankan jabatan Notaris) wajib berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan Notaris. Sedangkan pelanggaran UUJN yang sifatnya administratif, para penggugat dapat melaporkan Notaris TJO, khususnya berkaitan dengan Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN yang berbunyi, dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak dalam perbuatan hukum. Dalam pelaporan tersebut maka harus diperiksa apakah dalam membuat akta pernyataan serta akta penyerahan hak dan kuasa, Notaris TJO telah menjalankan tugasnya dengan amanah, tidak berpihak dan menjaga kepentingan para pihak dalam perbuatan hukum. Misalnya apabila dalam pembuatan akta tersebut notaris memberi penyuluhan hukum dalam membuat akta yang tidak menjaga kepentingan pihak yang berkaitan dalam perbuatan hukum yakni apabila penyuluhan hukum yang diberikan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dapat merugikan para pihak dalam pembuatan akta sehingga tindakan hukum yang dilakukan para pihak sesuai penyuluhan hukum yang diberikan notaris justru memberikan kerugian dan kedudukan hukum yang tidak seimbang dalam pembuatan akta. Sehingga notaris tersebut tidak melakukan tugasnya dengan amanah karena hanya berorientasi pada materi semata.

---

<sup>16</sup> Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hal. 3.

Atas laporan tersebut apabila notaris terbukti melakukan pelanggaran KEN, maka menurut Pasal 6 ayat (1) KEN, notaris dapat dikenai sanksi etik dalam bentuk:

- a. Teguran;
- b. Peringatan;
- c. Pemberhentian sementara dari keanggotaan Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia;
- d. Pemberhentian dengan hormat dari keanggotaan Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia;
- e. Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia.

Sementara apabila notaris terbukti melakukan pelanggaran UUJN yang sifatnya administratif maka menurut Pasal 85 UUJN, notaris dapat dikenai sanksi administratif berupa:

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Pemberhentian sementara sebagai notaris;
- d. Pemberhentian dengan hormat sebagai notaris; atau
- e. Pemberhentian dengan tidak hormat sebagai notaris.

Setelah adanya putusan mengenai akta Notaris TJO yang dinyatakan batal demi hukum, maka para penggugat dalam kasus ini dapat membuat gugatan perdata tersendiri terhadap Notaris TJO berdasarkan Pasal 84 UUJN. Gugatan didasarkan pada pelanggaran Pasal 44 ayat (1) yang berbunyi “Segera setelah Akta dibacakan, Akta tersebut ditandatangani oleh setiap penghadap, saksi, dan Notaris, kecuali apabila ada penghadap yang tidak dapat membubuhkan tanda tangan dengan menyebutkan alasannya.” Seperti yang telah diuraikan dalam bab 2, pembacaan dalam pembuatan akta notaris bukanlah sekedar membaca tulisan diatas kertas melainkan pembacaan bertujuan untuk memastikan bahwa apa yang tertuang dalam akta telah sesuai dengan kehendak para pihak, memastikan bahwa para pihak mengerti isi akta yang akan ditandatangani dan memastikan bahwa isi akta tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dari gugatan tersebut maka menurut Pasal 84 UUJN Notaris TJO dapat dimintai pertanggungjawaban perdata berupa penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada para penggugat sesuai keputusan pengadilan.

### **3. PENUTUP**

#### **Simpulan**

Berdasarkan pada pembahasan terhadap topik penulisan pada tesis ini maka dapat disimpulkan bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia 433 K/Pdt/2016 diketahui bahwa kepemilikan hak atas tanah tetap berada pada pemegang hak atas tanah yang namanya terdaftar dalam sertipikat dan tidak mengakui kedudukan Warga Negara Asing sebagai pemilik hak atas tanah walaupun telah dibuat akta *nominee* secara notaril. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa majelis hakim Mahkamah Agung telah tepat dan konsisten dalam menerapkan hukum mengingat perjanjian *nominee* hak atas tanah bagi warga negara asing merupakan perjanjian yang batal demi hukum, sehingga perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada sejak perjanjian tersebut dibuat.

## Saran

Saran yang dapat diberikan sehubungan dengan penulisan penelitian ini adalah berkaitan dengan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia 433 K/Pdt/2016 yang menganggap *nominee* sebagai pemilik yang sah bagi hak atas tanah yang diatasnamakannya, maka hal tersebut merupakan hal yang tepat karena sesuai dengan ketentuan yang ada. Namun sebagai masukan untuk memberikan kepastian hukum atas keberlakuan akta *nominee* tersebut, maka sebaiknya Mahkamah Agung memberikan putusan yang menyatakan akta *nominee* tersebut batal demi hukum. Putusan batal demi hukum merupakan putusan yang sifatnya *declaratoir*, sehingga tanpa adanya putusan tersebut maka perjanjian memang telah dianggap tidak ada sejak perjanjian tersebut dibuat. Namun dengan adanya putusan yang menyatakan perjanjian *nominee* batal demi hukum, maka hal tersebut akan memberikan kepastian hukum di masyarakat karena semua orang harus tunduk pada putusan tersebut sehingga tidak ada lagi pihak yang dapat menyangkal atau menyatakan bahwa akta *nominee* tersebut tetap berlaku.

## Daftar Pustaka

### A. Peraturan

Indonesia. *Undang-Undang Jabatan Notaris*, UU No. 30 Tahun 2004 LN No.117 Tahun 2004, TLN No.4379.

------. *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, UU No. 2 Tahun 2014 LN No.3 Tahun 2014, TLN No.5491

------. *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960 LN No.104 Tahun 1960, TLN No.2043.

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgelijk Wetboek]*,. Staatblaad No. 23 Tahun 1847, Diterjemahkan oleh R. Subekti dan R R Tjirosudibio. Jakarta: Pradnya Paramita, 2006.

Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Republik Indonesia No 433 K/Pdt/2016.

### B. Buku

Adjie, Habib. *Meneropong Khasanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan tulisan Tentang Notaris dan PPAT)*, cet 1, Bandung; Citra Aditya Bakti, 2009.

------. *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cet 2 Bandung: Refika Aditama, 2009.

------. *Hukum Notaris Indonesia*, Bandung : PT. Refika Aditama, 2009.

Anshori, Abdul Ghofur. *Lembaga Kenotariatan Indonesia Perspektif Hukum dan Etika*. Cet. 2, Yogyakarta: UII Press, 2010.

- Budiono, Herlen. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Eddy, Richard. *Aspek Legal Properti, Teori, Contoh dan Aplikasi*, Jakarta: CV Andi Offset, 2010.
- Fuady, Munir. *Etika Profesi Hukum Bagi Hakim, Jaksa, Advokat, Notaris, Kurator dan Pengurus*. Cet 1, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- . *Perbuatan Melawan Hukum*. Cet 1. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002
- Gardner, Bryan A. "Black's Law Dictionary, 7th ed., St. Paul, Minnesota: West Group, 1999.
- . Bryan A. *Black Law Dictionary, Eight Edition*, Thomson West, United States of America, 2004.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2005
- Hasan, Djuhaendah. *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal, (Suatu Konsep dala Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- HS, Salim. *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia Buku I*, .Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Ismawan, Indra Ismawan. *Otonomi Ranjau-Ranjau*, Solo: Pondok Edukasi, 2002
- Mamudji, Sri dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Manan, Abdul. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Cet. 1 Jakarta: Kencana Preda Media, 2006.
- Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2002
- Miru, Ahmad. *Hukum Kontrak, Perancang Kontrak*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007.
- Nagy, Pancras J. *Country Risk, How to Asses, quantify and monitor*. London: Euromony Publications, 1979.
- Notodisoerjo, Soegiondo. *Hukum Notariat Indonesia, Suatu Penjelasan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada 1993.
- Parlindungan, A P. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cet VII, Bandung: Mandar Maju, 1993,
- Prajitno, A.A. Andi. *Pengetahuan Praktis tentang Apa dan Siapa Notaris di Indonesia*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2010.

- R, Putri A. *Perlindungan Hukum Terhadap Notaris*. Cet. 1. Medan: Sofmedia, 2011.
- Rusli, Hardijan. *Hukum Perjanjian Indonesia dan Common Law*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Sjaifurrachman dan Habib Adjie. *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Bandung: Mandar Maju, 2011.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2010.
- , Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cet.6 Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003
- Subekti. *Aneka Perjanjian*, Cet 10, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995.
- , *Hukum Perjanjian Cet. 20*, Jakarta: PT Internusa, 2008.
- Sydenham, Angela. *Nutshells: Equity & Trust*, (London: Sweet & Maxwell, 2000), hlm. 1.
- Widjaja, Gunawan. *Transplantasi Trust dalam KUHPdata, KUHD, dan Undang-Undang Pasar Modal*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2008), hlm. 59.
- Widyadharma, Ignatius Ridwan. *Hukum Profesi tentang Profesi Hukum*, Semarang: Ananta, 1994.

### **C. Tesis**

- Cahyana, Bobby. "Legalitas Notaris Menjadi Tergugat atas Akta Akta yang Dibuatnya", Tesis Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2007.
- Macellia, Lupita. "Tinjauan Yuridis Tentang Kebatalan dan Pembatalan Aktan Notaris", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Sahabati, Miggi. "Perjanjian Nominee Dalam Kaintannya Dengan Kepastian Hukum Bagi Pihak Pemberi Kuasa Ditinjau Dari Undang-undang Pokok Agraria, Undang-undang Tentang Penanaman Modal, dan Undang-undang Kewarganegaraan", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2011
- Soedewo, Lily Harjati Soedewo. "Peranan dan Tanggung Jawab Notaris dalam Pembuatan Akta Notaris, Pengesahan (Legalisasi), Serta Pendaftaran (Waarmerking) Akta Dibawah Tangan", Tesis Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok: 2004.
- Wardhani, Lidya Christiana. "Tanggung Kawab Notaris Terhadap Akta yang Dibatalkan oleh Pengadilan", Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

### **D. Jurnal, Makalah Seminar, Surat Kabar, Majalah**

Lubis, Todung Mulya. "Globalisasi dan Pengalihan Teknologi". Makalah disampaikan dalam Seminar di Universitas Islam Muhammadiyah Surakarta, Surakarta : FH-UIMS. 2001.

#### **E. Internet**

Bimo Prasetyo. "Nominee dalam Hukum Indonesia." [blog.bplawyers.co.id/nominee-dalam-hukum-indonesia-sudah-tepatkah-dilarang/](http://blog.bplawyers.co.id/nominee-dalam-hukum-indonesia-sudah-tepatkah-dilarang/), diakses 20 Juli 2018.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, <https://kbbi.web.id/saham&hl=en-ID&geid=1027>, diakses 30 Juli 2018.

Pieter Latumeten. "Bentuk dan Substansi Perjanjian Simulasi Melalui Media Akta Notaris", <http://magister-kenotariatan.blogspot.co.id/2012/08/bentuk-dan-substansi-perjanjian.html>, diakses 07 Juli 2018