



JURNAL MAHASISWA HUKUM SARASWATI (JUMAHA)

Volume. 02, Nomor 01, April (2022)

ISSN (Online): 2808-6864

FAKULTAS HUKUM UNMAS DENPASAR

Doi:<https://doi.org/10.36733/jhm.v1i2>, <https://e-journal.unmas.ac.id>

**TINJAUAN YURIDIS KEPEMILIKAN TANAH DIBALI
DENGAN SISTEM PINJAM NAMA ATAU NOMINEE SYSTEM
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA
DAN UNDANG-UNDANG JABATAN NOTARIS**

I Putu Eddy Arnwan¹⁾, I Gusti Ngurah Anom,²
Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar
Email: ngurahanomfh@unmas.ac.id

Abstract

Many is found practice of mastery land rights in Bali by foreigner using the name of a local person / borrow a name or known as nominee system, with the purpose to be able to own and control a land with the free hold status of land. The practice of borrowing the name or nominee system is no other used only to qualify de jure. In the process, it is assisted by a Notary as a public official who is authorized to make an authentic deed regarding all acts, agreements, required by the laws and or desired by the parties in this case the agreement to borrow a name or nominee system to bind a control / ownership of land rights. Notary in their authority are not only limited in providing service to the community in making of authentic deeds, but also in providing legal understanding to the community or clients. A legal act deviates from the applied rule it cannot just be left, because the ownership or mastery of land by foreigner using the nominee system, can have negative impact for the Nation and Country.

Keywords : *Borrow a name, Notary, Smuggle of Law.*

Abstrak

Banyak dijumpai suatu praktek penguasaan hak atas lahan di Bali oleh warga negara asing menggunakan nama orang lokal/pinjam nama atau dikenal dengan nominee system, dengan tujuan agar dapat memiliki dan menguasai lahan dengan status Hak Milik atas tanah. Praktek pinjam nama atau nominee sistem tersebut tiada lain dipakai hanya untuk memenuhi syarat secara de jure. Dalam prosesnya tersebut dibantu oleh Notaris sebagai pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau dikehendaki oleh para pihak dalam hal ini perjanjian pinjam nama atau sistim nomini untuk mengikat suatu penguasaan/kepemilikan hak atas tanah. Pejabat Notaris dalam kewenangan yang dimiliki tidak hanya terbatas dalam pelayanan kepada masyarakat dalam pembuatan akta otentik, namun juga dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat atau klien. Suatu perbuatan hukum yang menyimpang dari aturan hukum yang berlaku tidak bisa dibiarkan begitu saja, karena kepemilikan atau penguasaan tanah yang dimiliki warga negara asing dengan menggunakan sistim

nominee, dapat memberikan dampak yang negative bagi Bangsa dan Negara

Kata Kunci : Pinjam Nama, Notaris, Penyelundupan Hukum.

A. Pendahuluan

Industri pariwisata memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap perkembangan suatu daerah di Indonesia, salah satunya pulau Bali yang membuat kagum Dunia dalam hal industri pariwisata. Sebutan Bali sebagai pulau yang seribu pura atau pulaunya para Dewata menjadi ketertarikan Dunia untuk lebih ingin tahu tentang Bali. Kesenian serta budaya yang begitu menarik hati wisatawan asing yang berkunjung ke pulau Bali menjadi kepuasan tersendiri bagi mereka. Disamping keindahan akan tempat-tempat eksotis di Bali membuat wisatawan asing betah untuk tinggal lebih lama di Bali bahkan sampai menjadikan Bali sebagai rumah kedua mereka.

Industri pariwisata di Bali tentu saja tidak hanya memberikan dampak positif perkembangan masyarakat namun tetap pula memberikan dampak negatif. Salah satu dampak yang terjadi yaitu

semakin banyaknya wisatawan asing yang ingin menanamkan modalnya di Bali baik dengan maksud ingin mengembangkan usaha, ataupun ketertarikannya untuk bekerja dan menetap di Bali. Warga negara asing baik yang bekerja maupun yang tinggal menetap di Bali pasti akan memerlukan hunian untuk tempat tinggalnya selama bekerja atau tinggal menetap di Bali. Hal ini pula menjadi salah satu faktor bertambahnya kebutuhan akan lahan/tanah di Bali. Mengingat Bali adalah bagian dari pada Indonesia dan Indonesia adalah negara hukum, maka segala sesuatunya diatur oleh peraturan hukum yang berlaku, termasuk warga negara asing apakah dapat atau tidaknya memiliki lahan di Bali, Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan Di Indonesia yang

selanjutnya disebut PP No. 103 Tahun 2015, maka warga negara asing dapat memiliki rumah hunian atau tempat tinggal di Indonesia dengan ketentuan rumah tersebut harus berada diatas hak pakai dan hak pakai diatas hak milik sesuai dengan ketentuan pasal 4 PP Nomor 103 Tahun 2015. Hal ini bukan berarti bahwa warga negara asing dapat memiliki hak milik atastanah di Indonesia. Merujuk pada ketentuan pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1960, menyatakan bahwa warga negara asing tidak dapat memiliki suatu tanah dengan hak milik atas tanah. Maka warga negara asing yang tinggal di Indonesia hanya memiliki hak pakai atas tanah negara atau hak pakai yang berada diatas lahan atau tanah hak milik, terhadap hunian atau tempat tinggal yang ditempatinya di Indonesia.

Pada kenyataannya banyak dijumpai suatu penguasaan hak atas lahan di Bali oleh warga negara asing menggunakan nama orang lokal/pinjam nama atau dikenal

dengan nominee system, dengan tujuan agar dapat memiliki dan menguasai lahan dengan dengan status Hak Milik atas tanah. Pinjam nama atau nominee sistem tersebut tiada lain dipakai hanya untuk memenuhi syarat secara de jure, akan tetapi secara tidak langsung tujuan dari pada perjanjian tersebut adalah untuk mengalihkan kepemilikan hak atas tanah kepada warga negara asing. Dalam proses perolehan hak tersebut dimana kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah/PPAT yang sekaligus juga sebagai Notaris yaitu pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau dikehendaki oleh para pihak dalam hal ini perjanjian pinjam nama atau sistim nomini untuk mengikat suatu penguasaan/kepemilikan hak atas tanah. Dalam melakukan sebuah perikatan didasarkan dengan Asas Kebebasan Berkontrak dimana para pihak diberikan kebebasan untuk ; membuat atau tidak membuat

perjanjian, mengadakan perjanjian dengan siapapun, menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya, serta menentukan bentuknya dari perjanjian apakah lisan atau tertulis. Sehingga para pihak untuk dapat memuluskan proses sistim pinjam nama/nominee system tersebut tidak lepas dari peran seorang Notaris/PPAT untuk melegalkan sistim nominee/perjanjian nominee dan membuat akta-akta yang dikehendaki oleh kedua belah pihak. Pengalihan hak dengan sistim nominee ini tentu saja bukan menjadi hal yang rahasia bagi Notaris/PPAT, dan tentunya hal ini telah dipahami oleh semua pihak sehingga proses dapat berjalan sesuai dengan keinginan para pihak.

Jabatan Notaris/PPAT dihadirkan oleh peraturan hukum untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik. Kedudukan Notaris sebagai pejabat publik memiliki kewenangan yang tidak dimiliki oleh pejabat-pejabat lain. Sebagai pejabat Notaris yang paham akan aturan hukum, tugas dan kewenangan yang dimiliki tidak

hanya terbatas dalam pelayanan kepada masyarakat dalam pembuatan akta otentik, namun juga dalam memberikan pemahaman hukum kepada masyarakat atau klien dan bahkan warga negara asing yang kurang mampu memahami hukum yang berlaku di Indonesia kaitannya dengan pembuatan akta notariil yang juga tidak terlepas dari penegakan Etika Notaris berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris.

Suatu perbuatan hukum yang menyimpang dari aturan hukum yang berlaku tidak bisa dibiarkan begitu saja, karena kepemilikan atau penguasaan tanah yang dimiliki warga negara asing dengan menggunakan sistim nominee, dapat memberikan dampak yang negatif bagi Bangsa dan Negara. Penulis mengangkat tema ini dengan tujuan untuk dapat berbagi wawasan kepada pembaca paling tidak dapat memahami suatu masalah sistim nominee atau pinjam nama dalam penguasaan atau kepemilikan tanah di Bali.

B. Metode Penelitian

Dalam penulisan makalah ini menggunakan metode penelitian normative yaitu penelitian kepustakaan. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro yang dimaksud penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dipandang dari tiga sudut kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, selain itu juga berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum serta untuk mengetahui sejauh mana hukum positif tersebut memadai dan memenuhi kebutuhan masyarakat.¹ Penelitian hukum itu sendiri dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis.

C. Pembahasan

HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN UNDANG- UNDANG POKOK AGRARIA

Tanah di Bali sebagaimana yang kami jelaskan bahwa tanah yang menjadi komoditi mengingat Bali sebagai tujuan wisata bukan hanya untuk wisatawan lokal namun juga wisatawan internasional yang dari tahun ke tahun datang ke Bali. Pun hal tersebut para wisatawan yang telah lama di Bali dan berakhir dengan beberapa wisatawan mancanegara melihat peluang berusaha dan membuat bisnis di Bali. Perkembangan perekonomian suatu negara, terlebih lagi negara berkembang, sangat ditentukan oleh pertumbuhan penanaman modal asing. Arus penanaman modal asing sendiri bersifat fluktuatif, tergantung dari iklim investasi negara yang bersangkutan. Bagi negara penanam modal, sebelum melakukan investasi terlebih dahulu akan melakukan penilaian terhadap aspek-aspek yang turut mempengaruhi iklim investasi, yaitu: kesempatan ekonomi

¹. Zulfi Diane Zaini, 2011, *Implementasi Pendekatan Yuridis Normatif Dan Pendekatan Normatif Sosiologis*

Dalam Penelitian Ilmu Hukum, Pranata Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, Volume 6 Nomor 2, hlm. 130.

(*economic opportunity*); kepastian hukum (*legal certainty*); dan stabilitas politik (*political stability*).² Hal-hal tersebutlah yang dibutuhkan oleh negara-negara berkembang untuk mendatangkan investor. Sebagai sebuah negara yang berdaulat, negara memiliki hak yang diakui oleh hukum internasional diantaranya: hak kesederajatan (*equality*), yurisdiksi wilayah (*territorial jurisdiction*), hak untuk menentukan nasionalitas bagi penduduk di wilayahnya, dan hak untuk mengizinkan dan menolak atau melarang orang untuk masuk dan keluar dari wilayahnya.³ Berdasarkan uraian tersebut, salah satu yang menjadi hak bagi negara di wilayah kedaulatannya ialah terkait hak untuk mengizinkan dan menolak atau melarang orang untuk masuk dan keluar dari wilayahnya. Yang mana hal tersebut juga dapat dikaitkan dengan permasalahan investasi asing. Investiasising

sendiri merupakan kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, yang dilakukan atas dasar perjanjian (kontrak). Investasi merupakan kegiatan menanamkan uang atau modal yang dilakukan dengan motif untuk meningkatkan atau setidaknya mempertahankan nilai modalnya.⁴ Indonesia sebagai sebuah negara yang kaya akan sumber daya alamnya tentu menjadi sorotan investor investor asing untuk dapat berinvestasi terhadap pengelolaan sumber daya alam tersebut. Apalagi di satu sisi, melalui kegiatan investasi asing, perekonomian Indonesia juga dapat mengalami perkembangan. Dalam konteks Penanaman Modal Asing sendiri, eksistensi negara untuk mengontrol jalannya kegiatan investasi oleh investor asing tetap perlu dibatasi dengan hak-hak

². Pancras J. Nagy, 1979, **Country Risk : How to Asses, Quantify, and Monitor**, Euronomy Publications, hlm. 54.

³. R.C. Hingorani, 1982, **Modern International Law: Second Edition**, New Delhi: Oxford & IBH Publishing Co, hlm.117-118.

⁴. Ida Bagus Rachmadi Supancana, 2006, **Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia**, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 1.

menguasai negara tersebut, yang di antaranya adalah hak negara untuk melakukan pengaturan terhadap peluang dan pembatasan bagi investor asing dalam mengelola segala sumber daya alam yang ada di Indonesia, melalui peraturan-peraturan hukum positif yang berlaku di wilayah Negara Indonesia dalam rangka pelaksanaan Penanaman Modal Asing, yang dalam konteks ini dimuat dalam UU No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dan peraturan turunannya. Dalam Pasal 6 Ayat (1) UU Penanaman Modal diberikan amanah kepada pemerintah untuk memberikan perlakuan yang sama kepada semua penanam modal, baik penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing yang melakukan penanaman modal di Indonesia, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut merupakan kongkretisasi prinsip *the most favoured nations principles* yang dianut oleh GATS/WTO.⁵

Berdasarkan prinsip tersebut, maka di Indonesia, terdapat kesempatan dan peluang investasi yang sama antara investor asing maupun lokal, meskipun tetap terdapat batasan-batasan tertentu bagi investor asing untuk berinvestasi, di antaranya melalui adanya ketentuan perihal bidang usaha yang tidak boleh dilaksanakan investasi (baik investasi lokal maupun investasi asing), maupun kegiatan usaha yang membatasi maksimum kepemilikan saham, ataupun memberi syarat-syarat tertentu, bagi investor asing. Hal-hal tersebut lebih lanjut diatur dalam Perpres No 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

Nominee Agreement sendiri bukanlah merupakan praktik yang baru di Indonesia. Justru terkadang *nominee agreement* sering digunakan oleh pelaku usaha, termasuk investor asing untuk menyelundupi hukum yang berlaku.⁶ Dalam konteks investasi asing, diantaranya adalah untuk mengelabui ketentuan perihal

⁵. Erman Rajagukguk dan Rosa Agustina, 2010, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Pascasarjana FHUI, hlm. 57.

⁶. Munir Fuady, 2002, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.105.

pembatasan kepemilikan saham investor asing dalam suatu bidang usaha. Padahal sebenarnya penggunaan *nominee* dalam kegiatan penanaman modal (baik lokal maupun asing) sendiri di larang dalam UU Penanaman Modal, sebagaimana pada ketentuan Pasal 33 UU Penanaman Modal yang menyatakan bahwa “*Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseoran terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain*”. Akan tetapi, terhadap praktik *nominee shareholders* melalui *nominee agreement*, pemerintah seakan tutup mata dan membiarkan praktik *nominee* tersebut semakin berkembang. Pemerintah beranggapan investasi yang ditanamkan meskipun dengan menggunakan *nominee* tetap memberikan keuntungan, yakni dengan adanya penambahan tenaga kerja dan lain sebagainya. Sementara Undang-undang jelas

melarang praktik tersebut. Pengertian *Nominee* dalam kamus hukum atau *Black's Law Dictionary*, adalah seseorang ditunjuk bertindak atas pihak lain sebagai perwakilan dalam pengertian terbatas. Ini digunakan sewaktu-waktu untuk ditandatangani oleh agen atau orang kepercayaan. Tidak ada pengertian lain daripada hanya bertindak sebagai perwakilan pihak lain atau sebagai penjamin pihak lain. *Nominee* menurut Pasal 1 ayat (6) Peraturan Dirjen Pajak Nomor PER62/PJ.2009 tentang Pencegahan Penyalahgunaan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda, adalah orang atau badan yang secara hukum memiliki (legal owner) suatu harta dan/ atau penghasilan untuk kepentingan atau berdasarkan amanat pihak yang sebenarnya menjadi pemilik harta dan/ atau berdasarkan amanat pihak yang sebenarnya menikmati manfaat atau penghasilan. Pada dasarnya konsep *Nominee* tidak dikenal dalam sistem hukum *Eropa Kontinental* atau *Anglo-Saxon* yang berlaku di Indonesia, di Indonesia baru mengenal Konsep *Nominee* dan sering digunakan dalam beberapa

transaksi hukum khususnya perjanjian sejak bertambahnya jumlah investasi pihak asing di sekitar tahun 90-an, karena ketertarikannya penanam modal asing melakukan investasi di Indonesia dengan didasari pendapatan keuntungan yang cukup besar serta upah tenaga kerja yang relatif murah. Pada praktiknya terdapat unsur-unsur yang membuat perjanjian *nominee* tersebut tidak diperbolehkan dibuat karena dianggap sebagai perbuatan melawan hukum, Perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dapat disimpulkan bahwasatu perbuatan dikatakan melawan hukum jika terpenuhinya unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) ada perbuatan melawan hukum;
- 2) ada kesalahan;
- 3) ada hubungan sebab akibat antara kerugian dan perbuatan;
- 4) ada kerugian yang ditimbulkan

Dari unsur-unsur perbuatan melawan hukum diatas maka perjanjian *nominee* yang sebenarnya dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum apabila isi dari perjanjian *nominee* tersebut memenuhi keempat

unsur diatas, di Indonesia khususnya perjanjian *nominee* sering digunakan sebagai penyelundupan hukum kepemilikan tanah, kepemilikan saham, dan juga kepemilikan harta benda lainnya dengan didasari oleh Kuasa mutlak yang dibuat berdampingan dengan *nominee* tersebut, yang pada isi perjanjian tersebut jelas melanggar pengaturan perjanjian pada umumnya yang telah diatur secara sedemikian rupa. Selain kuasa mutlak terdapat beberapa akta yang mendasari perjanjian *nominee* tersebut agar dapat digunakan untuk perbuatan yang merugikan para pihak maupun merugikan negara, karena perjanjian *nominee* dapat dibuat untuk suatu penggelapan pajak atau untuk mempermudah Orang Asing menguasai segala bentuk kepemilikannya di Indonesia.

Dalam ketentuan asas kebangsaan atau asas nasionalitas yang terdapat pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria ("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) 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.⁷ 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. 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;

⁷. Djuhaendah Hasan, 1996, *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), Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 114.

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) ⁸ yang berada dalam pengurusannya sedangkan penerima kuasa tidak pernah menjadi pemilik dari benda (termasuk kepentingan) yang diurus oleh *nominee* ini.

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) 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

⁸. *Ibid.*

dapat dikatakan sebagai suatu bentuk penyelundupan hukum yang digunakan dalam rangka memiliki hak atas tanah oleh WNA.⁹ 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.

Sesuai dengan perkembangan yang terjadi, berkaitan dengan hak atas tanah beserta bangunan untuk warga negara asing (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 dipunyai oleh Warga Negara Asing adalah Hak Pakai. 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.¹⁰

AKIBAT HUKUM PERJANJIAN PINJAM NAMA ATAU NOMINEE SYSTEM

Walaupun banyak diterapkan dalam praktik hukum perdata, namun struktur *nominee* dalam lingkup pertanahan menjadi sorotan. Dengan menunjuk pihak lain sebagai *nominee*, warga negara asing (WNA) yang secara hukum terlarang untuk dapat memiliki atau mendapatkan manfaat dari hak atas tanah pada akhirnya dapat menikmati atau

⁹. Miggi Sahabati, 2011, *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, hlm. 5.

¹⁰. *Ibid.*, Ps 26 Ayat (2).

mendapatkan manfaat dari tanah tersebut melalui pengangkatan *nominee*. Tujuan utama dibuatnya perjanjian pinjam nama ialah untuk melakukan penyelundupan hukum. Pemerintah Indonesia memberikan kesempatan bagi warga negara asing untuk memiliki hak penguasaan tanah dengan diberikannya hak pakai dengan adanya pembatasan waktu penguasaan. Warga negara asing (WNA) menilai hak yang diberikan oleh pemerintah kepada Warga negara asing (WNA) dalam penguasaan hak atas tanah tidak memberikan kenyamanan bagi mereka dalam berinvestasi dikarenakan adanya pembatasan jangka waktu yang dirasakan sebagai sebuah beban dalam berinvestasi serta syarat pemberian hak pakai yang terbatas hanya diperuntukan sebagai hunian membuat Warga negara asing (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. Warga negara asing (WNA) yang bermaksud untuk menginvestasikan modal yang dimilikinya untuk mendapatkan keuntungan kemudian melakukan berbagai macam bentuk upaya. Hal tersebut menjadikan banyaknya Warga negara asing (WNA) yang tertarik untuk membeli tanah dan menguasainya dengan menggunakan struktur *nominee* untuk kemudian dijadikan tempat usaha.

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 Hak Milik kepada orang asing. WNA yang berkedudukan di Indonesia ataupun badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia hanya dapat mempunyai Hak Pakai 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 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 Hak Milik, 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.

KEWENANGAN NOTARIS DAN PERTANGGUNG JAWABAN HUKUMNYA.

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) Undang Undang Jabatan Notaris bahwa, “*Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan, dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-undang.*”, sehingga secara eksplisit telah sangat jelas 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.¹¹

Dalam ketentuan asas kebangsaan atau asas nasionalitas yang terdapat pada Penjelasan Umum

¹¹. R. Soegondo Notodosoerjo, 1993, *Hukum Notariat di*

Indonesia Suatu Penjelasan, Cet. 2, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 42.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria ("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) 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) 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.¹² 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, maka satu-satunya hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh WNA hanya berupa Hak Pakai. 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. Pada dasarnya, Perjanjian *nominee* dimaksudkan untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin

¹². Djuhaendah Hasan, 1996, *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), Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 114.

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 kuasa¹³ 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 ketidak pastian 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. 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.

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 jabatan sesuai dengan Undang Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik. Untuk itu dalam menjalankan jabatannya sudah

¹³. Miggi Sahabati, 2011, *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, hlm. 5.

selayaknya notaris yang mengetahui niat penghadap untuk membuat perjanjian yang membentuk stuktur *nominee* hak atas tanah bagi WNA dalam rangkaian transaksi jual beli hak atas tanah harus bersikap agar pihak yang hendak membuat perjanjian tersebut karena ketidak tahuan akan akibat hukum pembuatan perjanjian yang membentuk stuktur *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 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.

Sebagaimana Hukum Perjanjian sendiri diatur secara khusus dalam Buku ke III Kitab Undang Undang Hukum Perdata, mengenai syarat sahnya perjanjian juga diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang Undang Hukum Perdata sampai dengan Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dilihat dari syarat-syarat diatas adanya hubungan dan peran notaris dalam syarat tersebut, menurut analisis hukum yang dapat saya sampaikan dari penjelasan diatas

peran Notaris dalam Pasal 1320 yaitu :

- a) Adanya kesepakatan, berarti bahwa penghadap yang terdiri dari para pihak yang akan membuat perjanjian haruslah saling sepakat antara keduanya ketika akan menghadap di hadapan Notaris. Mengandung makna bahwa para pihak yang membuat perjanjian telah sepakat atau ada penyesuaian kemauan atau saling menyetujui kehendak masing-masing yang dilahirkan oleh pihak dengan tiada paksaan kekeliruan dan penipuan.¹⁴ Karena pembuatan akta Notaris haruslah adanya kehadiran para pihak yang menghadap di hadapan Notaris hal ini jelas diterangkan secara implisit dalam Pasal 39 Undang Undang Jabatan Notaris yang menyimpulkan bahwa penghadap haruslah dikenal oleh Notaris ataupun diperkenalkan kepada Notaris.
- b) Kecakapan Para Pihak, bahwa dalam syarat ini jelas sangat adanya peran Notaris karena Notaris wajib mengecek identitas

para pihak yang akan tandatangan dalam akta dari Tanda Pengenal para pihak, hal ini jelas dinyatakan juga dalam Pasal 39 UUJN yang harus sesuai dengan tanda pengenal yang diberikan kepada Notaris pada saat pembuatan akta dan dijelaskan secara tegas dalam Akta.

- c) Suatu hal tertentu, Syarat ketiga untuk sahnya perjanjian yaitu bahwa perjanjian harus mengenai suatu hal tertentu yang merupakan pokok perjanjian yaitu obyek perjanjian.¹⁵ Dalam hal ini peran Notaris tidak terlalu terlihat, karena Objek dari perjanjian biasanya dalam akta terletak pada isi Akta, Obyek dari perjanjian bebas asalkan bukan obyek yang dilarang oleh hukum. Beberapa persyaratan yang diatur dalam Pasal 1332-1334 KUHPerdata khususnya jika objek perjanjian tersebut

¹⁴. Ridwan Syahran, 2000, *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, hlm. 214.

¹⁵. Hartono Hadi Soepapto, 1984, *Pokok-pokok Perikatan dan Hukum Jaminan*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 34.

berupa barang.

- d) Suatu sebab yang halal, sebab dari pembuatan akta haruslah merupakan sebab yang halal, yang berarti bahwa Sebab atau causa adalah hal yang menyebabkan adanya perhubungan hukum berupa rangkaian kepentingan kepentingan yang harus dipenuhi secara yang termaktub dalam isi perhubungan hukum itu.¹⁶ Sebab yang halal diatur dalam Pasal 1335-1337 KUHPerduta. Dalam Pasal 1335 KUHPerduta, dijelaskan bahwa yang disebut dengan sebab yang halal adalah bukan tanpa sebab, bukan sebab yang palsu, bukan sebab yang terlarang.

Sesungguhnya dalam hal causa ini peran Notaris sangatlah signifikan dalam melakukan pengontrolan berdasarkan pengetahuan hukumnya karena tidak setiap para pihak dalam membuat perjanjian sesuai dengan

ketentuan perundang-undangan, dari beberapa para pihak pasti adanya kehendak para pihak yang menyalahi aturan maka dari itu peran Notaris disini haruslah meluruskan kehendak para pihak agar akta yang nantinya diterbitkan tidak cacat hukum.

Pada dasarnya dalam pembuatan akta Notaris hanyalah mengkonstatir kehendak para pihak, berdasarkan wewenang yang ada pada Notaris sebagaimana tersebut dalam Pasal 15 UUJN dan kekuatan pembuktian dari akta Notaris, maka ada 2 (dua) pemahaman, yaitu :

- a. Tugas jabatan Notaris adalah memformulasikan keinginan/tindakan para pihak ke dalam akta otentik, dengan memperhatikan aturan hukum yang berlaku.
- b. Akta Notaris sebagai akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, sehingga tidak perlu dibuktikan atau ditambah dengan alat bukti lainnya, jika ada orang/pihak yang menilai atau menyatakan

¹⁶. Wirjono Prodjodikoro, 1988, *Azas-azas Hukum Perdata*, Bale Bandung, Bandung, hlm. 67.

bahwa akta tersebut tidak benar.

Walaupun Notaris hanya mengikuti kehendak dari para pihak Notaris juga memiliki larangan dan ketidakwenangan Notaris untuk membuat akta, Pasal 52 ayat (1) dan Pasal 53 UUJN menegaskan dalam keadaan tertentu Notaris dilarang membuat akta, larangan ini hanya ada pada subjek hukum para penghadap, jika subjek hukumnya dilarang, maka substansi akta (perbuatannya) apapun tidak diperkenankan untuk dibuat. Tugas dan kewajiban yang didasari oleh kewenangan yang sah, baik yang bersumber pada undang-undang maupun dari perjanjian dapat menimbulkan tanggung jawab pada pelaksana kewajiban karena setiap kewenangan yang diberikan pasti selalu diikuti oleh kewajiban ataupun tanggung jawab. Notaris diberikan kewenangan dalam suatu pembuatan akta otentik, oleh karena itu notaris yang bersangkutan berkewajiban memenuhi segala persyaratan yang telah ditentukan, konsekuensi yang timbul bagi notaris sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan

dalam pembuatan akta otentik, maka ia harus bertanggung jawab dan apabila terjadi pelanggaran atau penyimpangan terhadap pembuatan akta yang dibuatnya, akta yang dibuat oleh notaris tersebut juga berakibat tidak sah.¹⁷ Pihak atau mereka yang merasa dirugikan oleh tindakan Notaris di luar wewenang tersebut, maka Notaris dapat digugat secara perdata ke Pengadilan Negeri bahkan Notaris dapat dituntut secara pidana dalam pertanggungjawabannya. Akibat dari notaris yang membuat perjanjian yang dilarang dalam Pasal 33 ayat (1) UUPM dan melanggar Asas Nasionalitas yang Terkandung dalam UUPA, maka notaris telah melanggar 2 (dua) peraturan, yaitu UUJN dan Kode Etik Notaris, sebagai berikut :

- 1) Pelanggaran terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris (a) Pasal 4 ayat (2) yaitu sumpah/ janji jabatan notaris Notaris wajib mengucapkan sumpah/ janji di hadapan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebelum menjalankan jabatannya. Dalam

¹⁷. Sjaifurrachman, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam*

Pembuatan Akta, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 17.

sumpah/ janji jabatan notaris tersebut, ketika diambil sumpahnya notaris mengucapkan “bahwa saya akan patuh dan setia kepada Negara Republik Indonesia, Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik.

- 2) Di Indonesia tahun 1945, Undang undang tentang Jabatan notaris serta peraturan perundang-undangan lainnya”. (b) Pasal 15 ayat (2) huruf e yang menetapkan kewajiban untuk: “Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta”. (c) Pasal 16 ayat (1) huruf a yaitu: “Bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam pembuatan hukum”. (d) Pasal 16 ayat (1) huruf e yaitu: “Memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam undangundang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya”. Notaris bisa menolak para pihak yang datang kepadanya yang meminta dibuatkan akta dimana akta tersebut bertentangan dengan undang-undang.

Dalam praktek juga ditemukan alasan alasan lain sehingga notaris menolak memberikan jasanya. Salah satunya adalah apabila karena pemberian jasa tersebut, Notaris melanggar sumpahnya atau melakukan perbuatan melanggar hukum.¹⁸ Pelanggaran Terhadap Kode Etik Notaris pasal yang dilanggar dalam kode etik adalah Pasal 3 angka 4 yaitu: “*Bertindak jujur, mandiri, tidak berpihak, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundangundangan dan isi sumpah jabatan Notaris*”. Apabila notaris melakukan pelanggaran atas ketentuanketentuan sebagaimana tersebut di atas maka notaris dapat dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (11) UUJN. Selain itu Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia juga dapat menjatuhkan sanksi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) Kode Etik Notaris. Notaris selaku pejabat umum dituntut untuk bekerja secara professional dengan menguasai selukbeluk profesinya

¹⁸. Soegondo Notodisoerjo, 1982, *Hukum Notariat di Indonesia, Suatu Penjelasan*, Rajawali, Jakarta, hlm. 98.

menjalankan tugasnya, notaris harus menyadari kewajibannya bekerja mandiri, jujur, tidak memihak, dan penuh rasa tanggung jawab serta secara profesional.¹⁹ Dalam prakteknya masih ditemui Notaris dalam membuat akta tanpa mengindahkan peraturan Perundang-Undangan yakni pembuatan akta perjanjian sebagai *back up* akta *nominee* saham dalam perusahaan penanaman modal salah satunya yaitu akta perjanjian/pernyataan *nominee* (*nominee agreement/statement*). Pembuatan akta tersebut telah melanggar Pasal 33 ayat (1) UUPM dan juga pembuatan akta *nominee* dalam bidang pertanahan dengan mencederai Asas Nasionalitas dalam UUPA juga jelas melanggar ketentuan pemilikan Hak Atas Tanah yang dimiliki oleh Orang Asing hanyalah Hak Pakai. Apabila notaris tetap membuat akta *Nominee* yang mengandung perbuatan melawan hukum tersebut, maka akibatnya adalah perjanjian dan/ atau pernyataan itu dinyatakan batal demi hukum. Sebagai notaris

harus memahami larangan tersebut agar nantinya tidak merugikan pihak lain maupun Notaris itu sendiri.

1. Tanggung jawab Notaris Secara perdata, Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban perdata berupa tuntutan ganti kerugian oleh para pihak yang merasa dirugikan atas perbuatan melawan hukum yang dilakukannya.
2. Tanggung Jawab Notaris secara pidana, Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban dengan dituntut pasal penipuan dan pemalsuan terhadap akta yang dibuat oleh Notaris.
3. Tanggung jawab Notaris secara administratif, Notaris akibat dari pembuatan akta *nominee* yang dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum maka notaris dapat dikenai sanksi administratif sampai

¹⁹. C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, 2000, *Modul Hukum Perdata*

Termasuk Asas-Asas Hukum Perdata, Cet III, PT Pradnya Paramita, Jakarta, h. 87-88.

pada pemberhentian secara tidak hormat.

memberikan pemahaman juga memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang membuat akta di hadapannya.

D Simpulan dan Saran

Adapun kesimpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bahwa perjanjian nominee selain tidak tidak atur secara jelas dalam KUH Perdata sehingga menyebabkan terjadinya kekosongan norma, juga tidak dikenal dalam sistim hukum Indonesia serta perjanjian nominee hanya memiliki upaya untuk mensiasati batasan hak atas kepemilikan tanah warga Negara asing di Indonesia dan nominee system tersebut cenderung berbentuk penyelundupan hukum.
2. Bahwa dengan kewenangan yang dimiliki oleh Notaris, maka peran notaris sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan hukum dalam hal ini akta perjanjian nominee dengan memberikan pemahaman yang benar kepada para pihak sebagaimana salah satu fungsi utama dari notaris adalah memberikan selain

Adapun saran yang dapat penulis sampaikan mengingat banyaknya terjadi praktek perjanjian nominee adalah sebagai berikut :

1. Bahwa mengingat perjanjian nominee merupakan suatu bentuk perjanjian yang melanggar hukum. Bahkan terlebih lagi berdasarkan pembahasan diatas merupakan suatu bentuk itikad buruk. Bahwa perjanjian nominee tersebut adalah suatu bentuk penyelundupan hukum. Dalam hal ini pemilik tanah di Bali, ataupun masyarakat awam di Bali yang hendak melaksanakan hubungan hukum dengan warga negara asing berupa perjanjian harus setidaknya mengetahui seperti apa perjanjian tersebut berdampak secara hukum terhadap diri mereka. Dalam hal ini implikasinya harus dipahami perjanjian tersebut memposisikan kedua belah pihak sejajar dalam kedudukan hukum

antara warga negara asing dengan warga negara Indonesia atau biasanya bilamana perjanjian nominee salah satu pihak tidak akan memiliki kekuatan yang sejajar dengan pihak lainnya karena hanya “boneka” atau dipinjam namanya saja selaku subjek hukum. Sehingga masyarakat Bali dapat lebih paham dan menghindarkan diri ikut menjadi pelaku dalam membuat perjanjian yang melanggar hukum atau menghindarkan diri bahkan dari kemungkinan menjadi korban dalam perjanjian nominee itu sendiri.

2. Bahwa berdasar pembahasan dari skripsi ini, keberadaan notaris selaku pihak yang paham hukum dan aturan memiliki andil dan peran dalam begitu banyaknya peredaran, pembuatan bahkan penerapan perjanjian nominee dalam kehidupan hukum di Bali secara khususnya. Notaris yang merupakan pihak yang bersentuhan langsung dengan pihak-pihak yang akan membuat perjanjian yang diketahuinya ada

itikad buruk mengarah pada penyelundupan hukum hendaknya dapat memberikan advokasi sehingga hal tersebut tidak terjadi dan mengambil atau memberikan alternatif tindakan hukum lain yang bukan merupakan penyelundupan hukum. Notaris sudah seharusnya menjalankan tugasnya dengan baik sebagaimana amanat Undang-Undang Jabatan Notaris sehingga tidak hanya tidak melanggar kode etiknya yang berdampak secara administratif dalam profesinya sebagai notarisnya, namun akan terhindar dari gugatan-gugatan hukum perdata akibat pembuatan perjanjian yang melanggar hukum, atau bahkan menghindarkan dari jerat hukum pidana.

Daftar Pustaka

Buku

C.S.T. Kansil & Christine S.T.

Kansil, 2000, *Modul Hukum Perdata Termasuk Asas-Asas Hukum Perdata*, Cet III, PT Pradnya Paramita, Jakarta.

- H. Abd Shomad, 2013, *Pertanggung jawaban Notaris Perkembangan Hukum Dalam Pembuatan Akta, CV. Perdata Di Indonesia, Mandar Maju, Bandung.*
Laksbang Grafika.
- Ishaq, 2012, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Sinar Grafika.*
- Ida Bagus Rachmadi Supancana, 2006, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta.*
- Munir Fuady, 2002, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku 3, PT. Citra Aditya Bakti.*
- Miggi Sahabati, 2011, *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.*
- Ridwan Syahrhan, 2000, *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata, Alumni, Bandung.*
- Sjaifurrachman, 2011, *Aspek*
- Pertanggung jawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta, CV. Mandar Maju, Bandung.*
- Suharnoko, 2004, *Hukum Perjanjian Teori dan Analisis Kasus, Prenadamedia Group.*
- Jurnal**
- Sidik Sunaryo dan Shinta Ayu Punamawati, 2019, *Paradigma Hukum Yang Benar Dan Hukum Yang Baik, dari PARADIGMA HUKUM YANG BENAR DAN HUKUM YANG...*
[https://www.trijurnal.lemmit.trisakti.ac.id > download PDF](https://www.trijurnal.lemmit.trisakti.ac.id/download/PDF) oleh S Sunaryo · 2019 — Konsep ini dibenarkan karena dengan semua alat bukti yang dikumpulkan secara ... Jan M. Otto, menyatakan bahwa “kepastian hukum (yang nyata) dalam. Diakses pada 18 Oktober 2021.
- Nyulistiowati Suryanti, 2020, *Notaris Dalam Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dalam Kaitannya Dengan Perjanjian Nominee, Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad, Volume 4, Nomor 1.*

I Gede Yusa, I Dewa Gede Atmaja,
I Made Arya Utama, I Made
Dedy Prianto, Gede Prapta
Wiguna, I Gede Tresna Pratama
Wijaya, 2016, *Akibat Hukum
Akta Perjanjian Nominee
Terhadap Pihak Ketiga*, Jurnal
Ilmiah Prodi Magister
Kenotariatan, Acta Comitas 2.

Internet

Misael and Partners, 2020,
Keabsahan & Kekuatan
Mengikat Perjanjian Pinjam
Nama (Nominee).
<http://misaelandpartners.com/keabsahan-kekuatan-mengikat-perjanjian-pinjam-nama-nominee/> Diakses pada 16 Oktober 2021

Christina Dwi Utami, 2021,
*Nominee Dalam Perspektif
Hukum Indonesia*.
<http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/2016-9/20322777-S21415-Christina%20Dwi%20Utami.pdf> Diakses pada 16 Oktober 2021.

The Free Dictionary.

<http://thefreedictionary.com/>

Diakses pada 30 Oktober 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum

Perdata (Burgerlijk Wetboek),
Penerbit Pustaka Mahardika
2019.

Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 5 Tahun
1960 Tentang Peraturan Dasar
Pokok-Pokok Agraria,
Lembar Negara Republik
Indonesia Tahun 1960 Nomor
104, Tambahan Lembaran
Negara republik Indonesia
Nomor 2043.

Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 2 Tahun
2014 Tentang Perubahan
Atas Undang-Undang Nomor
30 Tahun 2004 Tentang
Jabatan Notaris, Lembar
Negara Republik Indonesia
Tahun 2004 Nomor 117,
Tambahan Lembaran Negara
Republik Indonesia Nomor
4432.