

**KEGAGALAN SISTEM HUKUM DALAM MENDETEKSI PRAKTIK
NOMINEE ATAS TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING:
INTEGRASI HUKUM AGRARIA DAN HUKUM KONTRAK SEBAGAI
ARAH IUS CONSTITUENDUM**

***FAILURE OF THE LEGAL SYSTEM TO DETECT LAND NOMINEE
PRACTICES BY FOREIGN NATIONALS: THE INTEGRATION OF
AGRARIAN AND CONTRACT LAW AS A FRAMEWORK FOR IUS
CONSTITUENDUM***

Siti Patimah, Alfrinno Archon Megeido dan Xena Danella
Universitas Pelita Harapan

Korespondensi Penulis : sfatimah2893@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Patimah, Siti, Alfrinno Archon Megeido dan Xena Danella. *Kegagalan Sistem Hukum dalam Mendeteksi Praktik Nominee atas Tanah oleh Warga Negara Asing: Integrasi Hukum Agraria dan Hukum Kontrak sebagai Arah Ius Constituendum*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.4 (2026).

ABSTRAK

Praktik *nominee* atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) merupakan bentuk penyelundupan hukum yang masih terjadi meskipun telah dilarang oleh UUPA. Penelitian ini bertujuan menganalisis kegagalan sistem hukum dalam mendeteksi praktik nominee melalui perspektif hukum agraria dan hukum kontrak serta merumuskan arah *ius constituendum*. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik nominee berkembang karena sistem hukum masih berorientasi pada *legal ownership* dan belum mampu mengidentifikasi *beneficial ownership*. Untuk mengatasinya, diperlukan integrasi hukum agraria dan hukum kontrak, penilaian holistik berbasis *anti-fraus legis*, serta penguatan fungsi *gatekeeper* pada Notaris, PPAT dan BPN.

Kata Kunci: *Beneficial Ownership, Hukum Agraria, Hukum Kontrak, Ius Constituendum, Nominee*

ABSTRACT

Nominee arrangements involving land ownership by foreign nationals constitute a form of legal circumvention of Indonesia's agrarian law. This study examines the failure of the legal system to detect such practices from the perspectives of agrarian and contract law and proposes a framework for ius constituendum. Using a normative legal research method with statutory, conceptual and case approaches, the study finds that nominee practices persist because the legal system remains focused on legal ownership and lacks mechanisms to identify beneficial ownership. To address this issue, the study proposes the integration of agrarian and contract

A. PENDAHULUAN

Hukum agraria Indonesia dibangun di atas asas nasionalitas yang menegaskan bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Implementasi asas tersebut tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 21 ayat (1) yang membatasi kepemilikan hak milik atas tanah hanya bagi Warga Negara Indonesia (WNI). Sebagai konsekuensinya, Warga Negara Asing (WNA) tidak diperkenankan memiliki hak milik atas tanah di Indonesia. Lebih lanjut, Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum yang secara langsung maupun tidak langsung dimaksudkan untuk mengalihkan hak milik atas tanah kepada WNA adalah batal demi hukum.¹

Meskipun pembatasan tersebut telah diatur secara tegas, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai cara yang digunakan untuk menghindari larangan kepemilikan tanah oleh WNA. Salah satu mekanisme yang paling sering digunakan adalah melalui praktik perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama. Perjanjian *nominee* merupakan hubungan hukum di mana nama WNI digunakan sebagai pemegang hak secara formal, sementara penguasaan, pengendalian, atau manfaat ekonomi atas tanah sesungguhnya berada pada pihak lain yang berkepentingan.² Dalam praktik pertanahan, konstruksi tersebut biasanya dilakukan dengan mencantumkan nama WNI sebagai pemilik tanah dalam sertifikat, kemudian diperkuat dengan berbagai instrumen hukum lain seperti surat kuasa, pengakuan utang, perjanjian sewa, maupun pernyataan penguasaan manfaat yang memberikan kendali efektif kepada WNA.³

¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043.

² Sri Redjeki Slamet, dkk., *Indikasi Perjanjian Nominee sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Perjanjian Ditinjau dari Keabsahan dan Kekuatan Mengikatnya*, Lex Jurnalica, Vol.20, No.3 (2023).

³ Johans Kadir Putra, dkk., *Tinjauan Hukum terhadap Perjanjian Nominee yang Diberikan Secara Lisan*, Jurnal Lex Suprema, Vol.3, No.2 (2021).

Praktik *nominee* pada umumnya menimbulkan berbagai konsekuensi hukum dan sengketa di kemudian hari. Berbagai putusan pengadilan menunjukkan bahwa ketika praktik tersebut terungkap, perjanjian *nominee* sering kali dinyatakan batal demi hukum dan menimbulkan konsekuensi terhadap status tanah maupun kedudukan para pihak yang terlibat. Oleh karena itu, hukum positif Indonesia sebenarnya telah menyediakan alternatif penguasaan tanah yang sah bagi WNA melalui mekanisme hak pakai maupun hak-hak lain yang diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan.⁴

Dari perspektif hukum perjanjian, keberadaan perjanjian *nominee* sering dikaitkan dengan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdata. Menurut Sri Redjeki Slamet, perjanjian *nominee* berkembang sebagai bentuk perjanjian tidak bernama (*innominaat*) yang lahir dari praktik hukum berdasarkan kebebasan para pihak untuk mengatur hubungan hukumnya sendiri.⁵ Namun demikian, kebebasan tersebut tidak bersifat mutlak karena tetap dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan kesusilaan.⁶

Dalam konteks pertanahan, persoalan utama praktik *nominee* terletak pada penggunaan instrumen hukum perdata untuk mencapai tujuan yang secara substansial dilarang oleh hukum agraria. Meskipun dari aspek formal suatu perjanjian dapat terlihat memenuhi syarat sah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata, tujuan yang hendak dicapai melalui konstruksi tersebut sering kali bertentangan dengan larangan kepemilikan tanah oleh WNA sebagaimana diatur dalam UUPA.⁷ Oleh karena itu, praktik *nominee* pada dasarnya tidak hanya menimbulkan persoalan mengenai keabsahan perjanjian, tetapi juga menunjukkan adanya ketegangan antara kebebasan berkontrak dalam hukum perdata dan asas nasionalitas dalam hukum agraria.⁸

⁴ Adi Wahyono, dkk., *Kepemilikan Tanah oleh WNA dalam Perjanjian Nominee untuk Memiliki Tanah di Indonesia*, Synergy: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, Vol.1, No.3 (2023).

⁵ Sri Redjeki Slamet, dkk., *Indikasi Perjanjian Nominee sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Perjanjian Ditinjau dari Keabsahan dan Kekuatan Mengikatnya*.

⁶ Grimaldi Setia Budi, *Perkembangan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Praktik Hukum Perdata di Indonesia*, Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik, Vol.3, No.1 (2025).

⁷ I Komang Adisena, *Perjanjian Nominee Sebagai Penyelundupan Hukum dalam Kepemilikan Tanah oleh WNA: Analisis Yuridis terhadap Putusan PN Denpasar*, Private Law, Vol.6, No.1 (2026).

⁸ Johans Kadir Putra, dkk., *Tinjauan Hukum terhadap Perjanjian Nominee yang Diberikan Secara Lisan*.

Berbagai penelitian terdahulu telah mengkaji praktik *nominee* dari berbagai perspektif. Riza Amalia dkk. menempatkan *nominee* sebagai bentuk penyelundupan hukum (*legal smuggling*) dalam kepemilikan tanah oleh WNA di Indonesia.⁹ Penelitian tersebut menjelaskan bahwa penggunaan nama WNI sebagai pemegang hak formal memungkinkan WNA memperoleh penguasaan tanah secara *de facto* meskipun secara *de jure* kepemilikan tercatat atas nama WNI. Penelitian lain yang dilakukan oleh Alvi Azzahra Putri N. menyoroti keabsahan perjanjian pinjam nama dalam kepemilikan tanah serta tanggung jawab Notaris yang tetap membuat akta meskipun mengetahui adanya indikasi praktik *nominee*.¹⁰ Di samping itu, berbagai penelitian lain juga telah membahas aspek keabsahan perjanjian, akibat hukum terhadap tanah, serta tanggung jawab Notaris maupun PPAT dalam praktik *nominee*.

Meskipun demikian, penelitian-penelitian terdahulu pada umumnya masih berfokus pada persoalan keabsahan perjanjian, akibat hukum terhadap status tanah, maupun tanggung jawab para pihak setelah praktik *nominee* terungkap. Pendekatan tersebut berhasil menjelaskan bahwa praktik *nominee* bertentangan dengan UUPA dan tidak memiliki kekuatan hukum yang sah. Akan tetapi, penelitian terdahulu belum banyak menjelaskan mengapa praktik *nominee* tetap berkembang dan berulang kali ditemukan meskipun norma larangan telah tersedia serta berbagai putusan pengadilan telah secara konsisten menyatakan praktik tersebut batal demi hukum.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama tidak lagi terletak pada keberadaan norma larangan, melainkan pada kemampuan sistem hukum untuk mendeteksi dan mencegah praktik *nominee* sejak tahap awal. Dalam praktiknya, sistem hukum pertanahan masih bertumpu pada kepemilikan formal yang tercermin dalam sertifikat tanah, sementara hukum kontrak cenderung menilai keabsahan hubungan hukum berdasarkan masing-masing perjanjian secara individual.

⁹ Riza Amalia, dkk., *Legal Smuggling in Land Ownership Nominee Agreement by Foreigners in Indonesia*, Jurnal Hukum Malahayati, Vol.5, No.1 (2024).

¹⁰ Alvi Azzahra Putri Neilwan, *Perjanjian Pinjam Nama Warga Negara Asing dengan Objek Hak Atas Tanah melalui Pranata Hukum Nasional (Analisis Simulasi Kasus dalam Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 1138/PDT.G/2020/PN DPS)*, Indonesian Notary, Vol.6, No.3 (2024).

Akibatnya, ketika praktik *nominee* dibentuk melalui serangkaian perjanjian yang saling berkaitan dan tampak sah secara terpisah, sistem hukum sering kali tidak mampu membaca keseluruhan konstruksi tersebut sebagai satu rangkaian hubungan hukum yang bertujuan mengalihkan penguasaan tanah kepada WNA. Persoalan ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara kepemilikan formal (*legal ownership*) dan penguasaan maupun manfaat ekonomi yang sesungguhnya (*beneficial ownership*).

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini memandang praktik nominee bukan semata-mata sebagai persoalan sah atau tidak sahnya suatu perjanjian, melainkan sebagai indikasi kegagalan sistem hukum dalam mendeteksi penguasaan tanah yang terselubung melalui konstruksi hubungan hukum yang kompleks. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengkaji bagaimana pendekatan hukum agraria yang masih bertumpu pada kepemilikan administratif, hukum kontrak yang menilai perjanjian secara terpisah-pisah, serta kurangnya keterpaduan antara kedua bidang hukum tersebut justru membuka ruang bagi praktik nominee untuk terus berkembang.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pergeseran fokus analisis dari persoalan keabsahan perjanjian nominee menuju kajian mengenai kegagalan sistem hukum dalam mendeteksi praktik *nominee* sejak tahap preventif. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menitikberatkan pada aspek keabsahan perjanjian, akibat hukum dan tanggung jawab para pihak, penelitian ini mengkaji praktik nominee sebagai konsekuensi dari belum terintegrasinya hukum agraria dan hukum kontrak, ketidakmampuan sistem hukum membaca rangkaian perjanjian sebagai satu kesatuan, serta belum diterapkannya pendekatan *beneficial ownership* dalam sistem pertanahan Indonesia. Penelitian ini juga menawarkan model penilaian hukum yang lebih holistik berbasis prinsip *anti-fraus legis* sebagai arah *ius constituendum* untuk menanggulangi praktik *nominee* di masa mendatang.

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

1. Mengapa pendekatan hukum agraria dan hukum kontrak yang masih bersifat formalistik belum mampu mendeteksi praktik *nominee* atas tanah oleh WNA secara efektif?

2. Bagaimana praktik *nominee* memperlihatkan kesenjangan antara *legal ownership* dan *beneficial ownership* dalam sistem hukum pertanahan Indonesia

3. Bagaimana konstruksi *ius constituendum* yang mampu membangun sistem deteksi dan pengendalian praktik *nominee* secara preventif maupun represif?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah pengaturan mengenai kepemilikan tanah oleh WNA dan praktik *nominee*, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis hubungan antara *legal ownership*, *beneficial ownership* dan penyelundupan hukum (*fraus legis*), sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji putusan pengadilan yang berkaitan dengan praktik *nominee*.

B. PEMBAHASAN

1. Kegagalan Sistem Hukum dalam Mendeteksi Praktik *Nominee* serta Arah Pengaturannya

Sebagaimana dirumuskan dalam pendahuluan penelitian ini, praktik *nominee* tidak hanya sebagai bentuk pelanggaran hukum, tetapi juga sebagai indikasi adanya kegagalan sistem hukum dalam mendeteksi dan mengendalikan penguasaan tanah oleh WNA. Kegagalan ini tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya norma hukum, melainkan oleh keterbatasan cara kerja hukum dalam memahami hubungan hukum yang kompleks dan terselubung.

a. Praktik *Nominee* sebagai Kesenjangan antara *Legal Ownership* dan *Beneficial Ownership* dalam Sistem Pertanahan Indonesia

Praktik *nominee* menunjukkan ada perbedaan antara pihak yang formal tercatat sebagai pemegang hak atas tanah (*legal owner*) dan pihak yang sesungguhnya menguasai serta memperoleh manfaat ekonomi atas tanah (*beneficial owner*). Dalam konstruksi *nominee*, WNI bertindak sebagai pemegang hak formal, sedangkan WNA memperoleh penguasaan tanah *de facto* melalui berbagai instrumen perjanjian yang saling berkaitan.

Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara kepemilikan formal dan penguasaan faktual atas tanah yang tidak selalu dapat dideteksi oleh sistem hukum yang berlaku.¹¹¹²

Kesenjangan tersebut menunjukkan bahwa praktik *nominee* tidak hanya merupakan persoalan pelanggaran hukum agraria, tetapi juga mencerminkan kegagalan integrasi antara hukum agraria dan hukum kontrak. Hukum agraria masih berfokus pada kepemilikan formal yang tercermin dalam sertifikat tanah, sedangkan hukum kontrak cenderung menilai keabsahan masing-masing perjanjian secara terpisah berdasarkan asas kebebasan berkontrak. Akibatnya, sistem hukum belum memiliki mekanisme yang memadai untuk mengidentifikasi pihak yang sesungguhnya mengendalikan dan memperoleh manfaat atas tanah. Padahal, pendekatan berbasis *beneficial ownership* telah dikenal dalam rezim korporasi melalui Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018¹³, namun belum terintegrasi secara memadai dalam sistem pertanahan nasional.¹⁴

b. Kegagalan dalam Perspektif Hukum Agraria

Kerangka hukum agraria Indonesia telah menetapkan pembatasan yang tegas terhadap penguasaan hak milik atas tanah oleh WNA sebagai perwujudan asas nasionalitas. Akan tetapi, dalam konteks praktik *nominee*, efektivitas pemberlakuan ketentuan tersebut menjadi sangat terbatas. Akar permasalahannya terletak pada orientasi hukum agraria yang bertumpu pada aspek kepemilikan formal, yakni mengacu pada nama yang tertera dalam sertifikat tanpa disertai mekanisme penelusuran lebih lanjut mengenai pihak mana yang secara faktual melakukan penguasaan dan pengendalian atas tanah.

¹¹ Riza Amalia, dkk., *Legal Smuggling in Land Ownership Nominee Agreement by Foreigners in Indonesia*.

¹² Annisa Maudi Arsela dan Febby Mutiara Nelson, *Perjanjian Nominee dalam Hukum Pertanahan Indonesia*, Pakuan Law Review, Vol.7, No.2 (2021).

¹³ Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

¹⁴ Salma Suroyya Yuniyanti, dkk., *Akibat Hukum Pengalihan Hak Atas Tanah pada Perjanjian Nominee Ditinjau dari Perspektif Asas Kebebasan Berkontrak*, Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan, Vol.10, No.3 (2025).

Pada praktik *nominee*, WNI semata-mata menduduki posisi sebagai pemilik tercatat, sementara penguasaan seluruhnya sesungguhnya dijalankan oleh WNA. Kelemahan ini diperparah oleh kekosongan normatif yang bersifat struktural, di antaranya tidak adanya ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021¹⁵ yang mewajibkan pengungkapan atau verifikasi asal-usul sumber dana pembelian tanah, tidak adanya norma yang mengharuskan pencatatan hubungan hukum maupun relasi personal antara pihak pembeli dengan pihak ketiga yang berkepentingan, serta belum diadopsinya konsep *beneficial ownership* dalam sistem pendaftaran tanah sebagaimana telah diterapkan di sektor korporasi melalui Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018¹⁶. Pada tahap pengawasan, tatanan hukum pertanahan yang berlaku tidak mengakomodasi mekanisme pemantauan berkelanjutan terhadap status penguasaan tanah pasca-penerbitan sertifikat. Setelah sertifikat terdaftar atas nama WNI, tidak ada institusi yang secara periodik memverifikasi apakah penguasaan fisik dan pemanfaatan ekonomi masih konsisten dengan data kepemilikan formal. Di samping itu, mekanisme pengawasan terhadap Notaris dan PPAT melalui Majelis Pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN)¹⁷ masih bersifat pasif dan responsif karena baru teraktivasi setelah adanya pengaduan alih-alih proaktif melalui pemeriksaan berkala terhadap pola pembuatan akta yang berindikasi *nominee*. Meskipun aturan mengenai pelarangan *nominee* telah tersedia, masih dibutuhkan perumusan sanksi yang lebih tegas guna menghasilkan efek penjeraan yang nyata, serta sinergi antara pemerintah dengan aparaturnya penegak hukum agar ketentuan tersebut dapat dijalankan secara efektif.

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁶ Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, UU No.2 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.3, TLN No.5491.

Gambaran konkret mengenai kegagalan deteksi dan pengawasan ini tercanum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1290 K/Pdt/2022 yang telah berkekuatan hukum tetap dalam penelitian yang dilakukan oleh Ade Putra Prima dkk. Dalam perkara ini, DR. Marc Van Loo (WNA berkewarganegaraan Belanda) memanfaatkan nama Dodi Usman (WNI) untuk mengakuisisi tanah seluas 20.000 m² dengan SHM Nomor 1438/Kijang di Kabupaten Bintan. Dodi memperoleh tanah tersebut menggunakan dana yang seluruhnya berasal dari DR. Marc dan atas transaksi tersebut disusun secara simultan rangkaian dokumen pada tanggal 10 November 2001 meliputi Surat Pernyataan yang diwaarmerking oleh Notaris H. Abdul Rahman, S.H., serta Surat Kuasa Menjual (No. 34), Kuasa Menghibahkan (No. 35) dan Kuasa Mengurus (No. 36), yang secara keseluruhan memberikan wewenang penuh kepada DR. Marc untuk bertindak layaknya pemegang hak yang sah. Pada tingkat pertama, PN Tanjungpinang (Putusan No. 45/Pdt.G/2020/PN Tpg) mengkualifikasikan perbuatan para tergugat sebagai perbuatan melawan hukum dan menetapkan tanah jatuh menjadi tanah negara. Putusan ini dikuatkan oleh PT Pekanbaru (Putusan No. 38/PDT/2021/PT PBR). Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung menyatakan perbuatan DR. Marc Van Loo dan Notaris H. Abdul Rahman merupakan perbuatan melawan hukum, menegaskan tanah secara yuridis tetap milik Dodi Usman, sementara seluruh akta *nominee* beserta turunannya dinyatakan batal demi hukum.¹⁸

c. Kegagalan dalam Perspektif Hukum Kontrak

Dari sudut pandang hukum kontrak, praktik *nominee* berkembang melalui pemanfaatan asas kebebasan berkontrak. Asas ini memberikan keleluasaan bagi para pihak untuk menentukan isi dan bentuk perjanjian selama tidak bertentangan dengan hukum. Di dalam penyusunan perjanjian, terdapat setidaknya tiga pihak yang berperan dalam pembentukan perjanjian *nominee*, yaitu WNA selaku pemilik yang sesungguhnya (*beneficial owner*), WNI yang bertindak sebagai pihak yang

¹⁸ Ade Putra Prima, dkk., *Tanggung Jawab Notaris terhadap Akta Nominee dalam Jual Beli Tanah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1290 K/Pdt/2022)*, UNES Law Review, Vol.6, No.1 (2023).

dipinjam namanya (*nominee*), serta Notaris sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan dalam pembuatan akta autentik. Dalam konteks pembuatan perjanjian *nominee*, peran Notaris menjadi sangat signifikan. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) menjelaskan kewajiban substantif bagi Notaris, di antaranya kewajiban untuk memberikan edukasi hukum kepada para penghadap berkenaan dengan pembuatan akta sebagaimana tercantum pada Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN. Di samping itu, Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN menyatakan bahwa Notaris senantiasa menjalankan jabatannya dengan penuh amanah, kejujuran, ketelitian, kemandirian, serta tanpa keberpihakan, sembari menjaga kepentingan seluruh pihak yang terlibat dalam perbuatan hukum. Ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf e UUJN juga menekankan bahwa Notaris berkewajiban untuk menyelenggarakan pelayanan berdasarkan ketentuan undang-undang, kecuali terdapat alasan yang sah untuk menolaknya.¹⁹ Rangkaian kewajiban tersebut menegaskan bahwa fungsi Notaris tidak terbatas pada pencatatan kehendak para pihak ke dalam format akta semata, melainkan juga mencakup tanggung jawab untuk memastikan bahwa materi perjanjian yang dituangkan tidak bertentangan dengan norma hukum yang berlaku.

Masalah yang kemudian muncul adalah kecenderungan sistem hukum kontrak yang lebih menitikberatkan pada pemenuhan aspek formal dalam pembentukan perjanjian, tanpa menelaah secara substantif maksud dan tujuan sesungguhnya di balik kesepakatan para pihak. Dalam kaitan ini, pada umumnya perjanjian *nominee* dituangkan ke dalam bentuk akta autentik untuk memperkuat kedudukan hukum perjanjian tersebut, padahal akta *nominee* yang diterbitkan oleh Notaris sesungguhnya dapat dikualifikasikan sebagai bentuk perbuatan melawan hukum karena di dalamnya terkandung unsur pelanggaran terhadap ketertiban umum melalui mekanisme penyelundupan hukum.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, UU No.2 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.3, TLN No.5491.

Hal ini sejalan dengan pandangan Endah Pertiwi yang menekankan bahwa peran Notaris dalam memverifikasi kausa halal suatu perjanjian sangatlah esensial, mengingat tidak semua pihak yang menghadap memiliki kehendak yang selaras dengan ketentuan hukum, sehingga Notaris dituntut untuk mengarahkan dan mengoreksi kehendak tersebut agar akta yang dihasilkan tidak mengandung cacat hukum.²⁰

Oleh karena itu, meskipun perjanjian pada dasarnya merupakan wujud dari kebebasan kehendak para pihak sesuai asas *pacta sunt servanda*, Notaris tetap memikul tanggung jawab profesional untuk menolak permohonan pembuatan akta yang materinya bertentangan dengan hukum. Penelitian yang dilakukan oleh Endah Pertiwi menegaskan bahwa Notaris memiliki hak untuk menolak permintaan pembuatan akta apabila substansi akta tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, terlebih jika pemenuhan permintaan tersebut berpotensi menyebabkan Notaris melanggar sumpah jabatannya atau terlibat dalam perbuatan yang melanggar ketentuan hukum. Akan tetapi, realitas di lapangan menunjukkan fenomena yang bertolak belakang, di mana tidak sedikit Notaris yang justru berperan aktif dalam memfasilitasi penyusunan serangkaian akta *nominee*. Endah Pertiwi mengidentifikasi bahwa cukup banyak kasus di mana Notaris dilaporkan karena diduga terlibat dalam pembuatan akta *nominee*, yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak terkait. Keterlibatan Notaris dalam pembuatan perjanjian yang mengandung unsur penyelundupan hukum tersebut melahirkan konsekuensi hukum yang bersifat multidimensi. Dalam hal ini, Endah Pertiwi menguraikan bahwa pertanggungjawaban Notaris dalam konteks ini dapat dituntut melalui tiga jalur hukum, antara lain:

- 1) Dimensi keperdataan, Notaris dapat dihadapkan pada tuntutan ganti kerugian dari pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat pembuatan akta *nominee* yang memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1365 BW.

²⁰ Endah Pertiwi, dkk., *Tanggung Jawab Notaris Akibat Pembuatan Akta Nominee yang Mengandung Perbuatan Melawan Hukum oleh Para Pihak*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol.6, No.2 (2018).

- 2) Dimensi pidana, Notaris berpotensi menghadapi tuntutan atas tuduhan pemalsuan maupun penipuan sehubungan dengan akta yang diterbitkannya, mengingat akta tersebut pada hakikatnya menjadi sarana untuk memfasilitasi penyelundupan hukum dalam penguasaan tanah oleh WNA.
- 3) Dimensi administratif, Notaris dapat dijatuhi sanksi yang berjenjang hingga pemberhentian secara tidak hormat dari jabatannya.²¹

Dalam konteks ini, Notaris yang membuat akta *nominee* dinilai telah melanggar sekurang-kurangnya dua aturan secara bersamaan, yakni UUJN dan Kode Etik Notaris. Bentuk pelanggaran yang dilakukan meliputi: (a) ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUJN perihal sumpah jabatan, di mana Notaris telah berjanji untuk tunduk dan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia beserta seluruh perangkat hukumnya; (b) ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN perihal kewajiban edukasi hukum; (c) ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN perihal kewajiban menjalankan jabatan secara amanah dan profesional; serta (d) ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf e UUJN perihal kewajiban menyelenggarakan pelayanan sesuai koridor hukum. Adapun dalam Kode Etik Notaris, pelanggaran terjadi terhadap ketentuan Pasal 3 angka 4 yang mengharuskan Notaris untuk menjalankan tugas secara jujur, mandiri, imparial dan bertanggung jawab dengan berlandaskan pada ketentuan hukum serta isi sumpah jabatan.²²

Hal tersebut mengindikasikan bahwa kerentanan dalam sistem hukum kontrak dan tata kelola pertanahan tidak semata-mata bersumber dari orientasi yang bersifat formal, tetapi juga dari belum optimalnya fungsi pengawasan terhadap Notaris yang seharusnya berperan sebagai penjaga gerbang (*gatekeeper*) dan benteng pertama dalam mencegah penyelundupan hukum melalui instrumen perjanjian *nominee*. Selain itu, kegagalan sistem hukum juga dapat dilihat dari ketidakmampuannya dalam memahami struktur praktik *nominee* yang kompleks. Dalam praktiknya, *nominee* tidak dibentuk melalui satu perjanjian tunggal,

²¹ *Ibid.*.

²² Ikatan Notaris Indonesia, *Kode Etik Notaris*, Ikatan Notaris Indonesia, Banten, 2015.

melainkan melalui rangkaian perjanjian yang saling berkaitan dan mendukung satu sama lain. Rangkaian perjanjian tersebut dapat berupa kuasa, pengakuan utang, perjanjian sewa, maupun pernyataan penguasaan manfaat.²³

Masing-masing perjanjian tersebut secara individual dapat dinilai sah dan tidak melanggar hukum. Namun, apabila dilihat secara keseluruhan, rangkaian perjanjian tersebut membentuk suatu pola yang bertujuan memberikan penguasaan tanah kepada WNA. Sistem hukum yang menilai perjanjian secara terpisah tidak mampu menangkap keterkaitan antar perjanjian tersebut sebagai satu kesatuan. Hal ini menunjukkan bahwa kegagalan sistem hukum bersifat metodologis, yaitu belum mampu memahami hubungan hukum yang kompleks dan terstruktur.

d. Kegagalan Integrasi antara Hukum Agraria dan Hukum Kontrak

Kegagalan sistem hukum dalam mendeteksi praktik *nominee* juga disebabkan oleh belum terintegrasinya hukum agraria dan hukum kontrak. Hukum agraria melalui UUPA menempatkan asas nasionalitas sebagai dasar pembatasan kepemilikan tanah oleh WNA, sedangkan hukum kontrak memberikan kebebasan kepada para pihak untuk membentuk hubungan hukum sepanjang memenuhi syarat sah perjanjian. Dalam praktik *nominee*, kedua rezim hukum tersebut berjalan secara terpisah sehingga larangan penguasaan tanah oleh WNA dapat disiasati melalui serangkaian perjanjian yang secara formal tampak sah, tetapi secara substansial bertujuan memberikan penguasaan tanah kepada pihak yang tidak berhak.²⁴

Adapun adanya kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa permasalahan utama tidak terletak pada ketiadaan norma hukum, melainkan pada belum adanya mekanisme yang mampu menghubungkan tujuan hukum agraria dengan penilaian keabsahan hubungan kontraktual.

²³ Rayhan Zhafrandy Kamalrullah, *Legal Responsibilities for Notaries Who Draw Nominee Agreement Deeds Relating to Ownership of Land Rights by Foreign Citizens in Bali*, JIHAD: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi, Vol.7, No.3 (2025).

²⁴ Ade Putra Prima, dkk., *Tanggung Jawab Notaris terhadap Akta Nominee dalam Jual Beli Tanah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1290 K/Pdt/2022)*.

Hukum agraria berfokus pada kepemilikan formal yang tercermin dalam sertifikat tanah, sedangkan hukum kontrak menitikberatkan pada validitas perjanjian secara individual. Akibatnya, sistem hukum kesulitan mengidentifikasi skema *nominee* yang dibangun melalui rangkaian hubungan hukum yang saling berkaitan. Selain itu, sistem pendaftaran tanah yang berlaku saat ini juga belum mengintegrasikan konsep *beneficial ownership* untuk mengungkap pihak yang sesungguhnya mengendalikan dan memperoleh manfaat atas tanah.

Untuk mengatasi kondisi tersebut, diperlukan pembenahan yang mencakup tiga aspek sebagaimana Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yaitu penguatan struktur hukum melalui optimalisasi pengawasan dan koordinasi antar lembaga, penyempurnaan substansi hukum melalui pengaturan dan sanksi yang lebih tegas terhadap praktik *nominee*, serta pembangunan budaya hukum melalui peningkatan kesadaran masyarakat mengenai risiko dan konsekuensi hukum dari praktik tersebut.²⁵

Keterpaduan ketiga komponen tersebut, yakni sinergi antara hukum agraria dan hukum kontrak, penguatan peran Notaris sebagai *gatekeeper*, serta integrasi sistem pengawasan yang berbasis pada transparansi kepemilikan sesungguhnya, merupakan elemen yang tidak terpisahkan dari upaya membentuk konstruksi hukum yang ideal (*ius constituendum*) guna mencegah dan memberantas praktik *nominee* secara efektif dan berkelanjutan.

2. Konsekuensi Hukum Pasca Terungkapnya Praktik *Nominee* dan Mekanisme Pengendaliannya

Apabila penjelasan sebelumnya membahas mengenai kegagalan sistem hukum dalam mendeteksi praktik *nominee* secara preventif, maka pada bagian ini akan diuraikan konsekuensi hukum yang timbul setelah praktik *nominee* terungkap serta mekanisme pengendaliannya secara represif.

²⁵ Endah Pertiwi, dkk., *Tanggung Jawab Notaris Akibat Pembuatan Akta Nominee yang Mengandung Perbuatan Melawan Hukum oleh Para Pihak*.

Pembahasan ini penting untuk memberikan gambaran yang utuh mengenai siklus penanganan praktik *nominee*, tidak hanya pada tahap pencegahan, tetapi juga pada tahap penindakan dan pemulihan.

a. Akibat Hukum terhadap Perjanjian *Nominee*

Perjanjian *nominee* yang diperkarakan di pengadilan pada umumnya berakhir dengan pernyataan batal demi hukum (*nietig*) oleh majelis hakim karena melanggar syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata, khususnya elemen sebab yang halal, karena bertentangan dengan larangan kepemilikan tanah oleh WNA, sehingga asas kebebasan berkontrak yang menjadi dasar pembuatan perjanjian tersebut bersifat terbatas dan tetap tunduk pada ketentuan hukum, ketertiban umum dan kesusilaan.²⁶ Dampak dari pembatalan ini tidak terbatas pada perjanjian pokoknya saja, melainkan pada seluruh instrumen hukum turunan yang merupakan bagian integral dari konstruksi skema *nominee*. Apabila perjanjian pokok dinyatakan batal demi hukum, maka seluruh rangkaian akta turunan tersebut secara otomatis turut kehilangan keberlakuannya.

b. Akibat Hukum terhadap Status Tanah

Implikasi yang paling substansial dari teridentifikasinya praktik *nominee* ialah perubahan status hukum atas tanah yang menjadi objek sengketa. Apabila hak milik atas tanah dikuasai oleh WNA, maka perbuatan hukum tersebut batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, di mana akta yang dikeluarkan oleh Notaris/PPAT haruslah memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga isi dari akta tersebut tidak bertentangan dengan hukum.²⁷ Fini Annisa Sudhuri menambahkan bahwasanya sejumlah putusan pengadilan di Indonesia telah mengembangkan pemahaman bahwasanya perjanjian pinjam nama dalam konteks kepemilikan tanah oleh WNA bertentangan dengan ketentuan pada undang-undang dan prinsip-prinsip hukum agraria,

²⁶ I Putu Wiswambhara Hari Kana dan Ni Putu Sawitri Nandari, *Akibat Hukum Perjanjian Nominee terhadap Hak Kepemilikan atas Tanah dalam Paradigma Kebebasan Berkontrak*, Vidhisastya: Journal for Legalscholars, Vol.1, No.4 (2024).

²⁷ Aris Suhadi, dkk., *Praktek Pengalihan Tanah Secara Nominee dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan di Provinsi Banten*, Madinah: Jurnal Studi Islam, Vol.7, No.2 (2020).

yang berimplikasi pada pembatalan perjanjian dan sanksi hukum bagi pihak-pihak yang terlibat.²⁸ Namun demikian, dalam praktik peradilan terdapat disparitas pendekatan mengenai konsekuensi terhadap status tanah, sebagian putusan menetapkan tanah jatuh menjadi milik negara, sementara sebagian lainnya menegaskan bahwa pemilik sah tetaplah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Pedoman mengenai hal ini dipertegas melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 10 Tahun 2020 sub B rumusan hukum perdata angka (4) yang menyatakan bahwa dalam skema pinjam nama, pemilik tanah adalah nama yang tercantum dalam sertifikat meskipun tanah tersebut diperoleh menggunakan dana dari WNA.²⁹

c. Akibat Hukum terhadap Para Pihak

Penetapan perjanjian *nominee* sebagai batal demi hukum tidak hanya berimplikasi pada keabsahan perjanjian dan status hukum atas tanah, tetapi juga menimbulkan akibat hukum yang bersifat spesifik bagi pihak yang terlibat dalam mekanisme tersebut. Bagi WNA sebagai pihak yang secara substantif berkepentingan di balik skema *nominee*, posisi hukumnya merupakan yang paling lemah. Hal ini dikarenakan oleh hakikat perjanjian *nominee* yang merupakan rekayasa hukum yang digunakan oleh pihak yang secara normatif tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak milik atas tanah, dengan cara memanfaatkan WNI untuk memperoleh dan menguasai tanah hak milik. Ketika praktik ini terungkap, WNA tidak memiliki dasar hukum apa pun untuk mempertahankan klaim atas tanah tersebut, karena sejak awal hukum agraria Indonesia tidak mengakui dirinya sebagai subjek hak milik. Selain itu dana yang telah dikeluarkan oleh WNA untuk pembelian tanah tidak dapat dimintakan kembali, mengingat perjanjian yang mendasari penyerahan dana tersebut dianggap tidak pernah ada secara hukum. Sementara itu, posisi WNI yang namanya dipinjam dalam perjanjian *nominee* menunjukkan pertentangan normatif.

²⁸ Fini Annisa Sudhuri, *Praktik Penguasaan Tanah oleh WNA melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.5, No.9 (2024).

²⁹ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.

Di satu sisi, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 10 Tahun 2020 memberikan pengakuan terhadap WNI sebagai pemegang hak yang sah karena namanya tercantum dalam sertifikat. Namun di sisi lain, sejumlah putusan pengadilan tingkat pertama justru menyatakan bahwa tanah yang menjadi objek sengketa harus kembali kepada negara, sehingga WNI berpotensi kehilangan hak atas tanah tersebut. Dalam sudut pandang yuridis, perjanjian *nominee* merupakan perbuatan hukum yang tidak memenuhi syarat keabsahan dan mengandung risiko hukum yang signifikan bagi seluruh pihak yang terlibat, termasuk WNI yang bertindak sebagai *nominee*.³⁰

Adapun bagi Notaris yang terlibat dalam pembuatan akta *nominee*, tanggung jawab yang melekat bersifat kompleks dan berlapis. Notaris memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa setiap akta yang diterbitkan sesuai dengan kebenaran materiil dan tidak bertentangan dengan hukum. Apabila terbukti bahwa akta tersebut digunakan untuk memfasilitasi penyelundupan hukum dan menimbulkan kerugian, maka Notaris dapat dimintai pertanggungjawaban dalam berbagai dimensi hukum, mulai dari tanggung jawab perdata berupa tuntutan ganti rugi, tanggung jawab pidana atas dugaan pemalsuan atau penipuan, hingga sanksi administratif yang dapat berujung pada pemberhentian tidak hormat dari jabatannya.

3. Implikasi terhadap Arah Pengaturan Hukum (*Ius Constituendum*)

Ketidakterpaduan antara hukum agraria dan hukum kontrak dalam praktik *nominee* menunjukkan adanya kelemahan mendasar dalam sistem hukum Indonesia. Di satu sisi, perjanjian *nominee* dapat memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata, namun di sisi lain bertentangan dengan prinsip dasar hukum agraria, khususnya larangan kepemilikan tanah oleh WNA sebagaimana diatur dalam UUPA. Kondisi ini menunjukkan bahwa pembaruan hukum tidak cukup dilakukan melalui penguatan norma semata, tetapi memerlukan pendekatan yang lebih terintegrasi dan substantif. Berdasarkan kelemahan yang ditemukan,

³⁰ I Putu Wiswambhara Hari Kana dan Ni Putu Sawitri Nandari, *Akibat Hukum Perjanjian Nominee terhadap Hak Kepemilikan atas Tanah dalam Paradigma Kebebasan Berkontrak*.

penelitian ini menawarkan model penanggulangan praktik *nominee* yang terdiri dari empat lapisan pengendalian yang saling terintegrasi, yaitu: (i) integrasi hukum agraria dan hukum kontrak sebagai kerangka normatif; (ii) penerapan penilaian holistik berbasis anti-fraus legis; (iii) penguatan fungsi gatekeeper pada Notaris, PPAT dan BPN; serta (iv) penyediaan mekanisme pengawasan dan alternatif penguasaan tanah yang sah bagi WNA.

a. Integrasi Hukum Kontrak dalam Kerangka Hukum Agraria

Pendekatan ini menegaskan bahwa hukum kontrak harus dipahami dalam kerangka tujuan hukum agraria. Oleh karena itu, keabsahan suatu perjanjian tidak cukup dinilai dari aspek formal, tetapi juga harus dilihat dari tujuan dan dampaknya terhadap penguasaan tanah. Dalam hal ini, perjanjian *nominee* yang secara formal dikemas sebagai “pinjam nama” tidak dapat langsung dianggap sah. Perjanjian tersebut harus diuji secara substansial untuk menilai apakah pada praktiknya terjadi pengalihan penguasaan atau manfaat ekonomi kepada WNA. Apabila hal tersebut terbukti, maka perjanjian tersebut pada hakikatnya bertentangan dengan prinsip hukum agraria, meskipun secara formal tetap menggunakan nama WNI. Pendekatan ini penting untuk mencegah praktik penyelundupan hukum dalam berbagai bentuk transaksi tanah. Dengan demikian, penegakan hukum agraria tidak boleh berhenti pada formalitas administratif, tapi harus mencerminkan realitas penguasaan sebenarnya.

b. Mekanisme Penilaian Holistik dan Prinsip *Anti-Fraus Legis*

Guna mendukung pendekatan substantif, perlu mekanisme penilaian hukum yang bersifat menyeluruh dengan melihat keseluruhan rangkaian perjanjian sebagai satu kesatuan. Melalui pendekatan ini, tujuan dari hubungan hukum dapat diidentifikasi secara lebih akurat. Perjanjian yang secara formal memenuhi syarat sah, tetapi secara substansi bertujuan untuk menghindari ketentuan hukum agraria, seharusnya dapat dinyatakan tidak sah. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip *anti-fraus legis*, yaitu larangan untuk menghindari hukum melalui cara-cara yang secara formal tampak sah. Dengan demikian, hukum tidak hanya berfokus pada bentuk perjanjian, tapi juga pada tujuan dan itikad sesungguhnya dari para pihak.

Dalam praktiknya, beban untuk melakukan penilaian tersebut tidak bertumpu pada satu pihak saja, melainkan tersebar pada beberapa pihak yang masing-masing memiliki peran dan tanggung jawab yang berbeda secara berjenjang. Pertama, Notaris sebagai pihak yang pertama kali bersentuhan langsung dengan kehendak para pihak memikul beban penilaian pada tahap awal (*preventif*). Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, Notaris berkewajiban memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta. Kewajiban ini bukan sekadar formalitas prosedural, melainkan menuntut Notaris untuk secara aktif menelaah apakah substansi perjanjian yang dimohonkan oleh penghadap bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan. Peran Notaris dalam menilai kausa halal suatu perjanjian sangat esensial, mengingat tidak semua pihak yang menghadap memiliki kehendak yang selaras dengan ketentuan hukum, sehingga Notaris dituntut untuk mengarahkan dan mengoreksi kehendak tersebut agar akta yang dihasilkan tidak mengandung cacat hukum. Dalam konteks perjanjian *nominee*, Notaris seharusnya mampu mengenali pola-pola perjanjian yang digunakan sebagai instrumen penyelundupan hukum, seperti kombinasi antara perjanjian pinjam nama, surat kuasa mutlak, pengakuan utang dan perjanjian opsi, sehingga dapat menolak pembuatan akta yang secara substansi berindikasi melanggar hukum. Kedua, Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memikul beban penilaian pada tahap peralihan hak atas tanah. PPAT berwenang membuat akta-akta tertentu terkait peralihan hak atas tanah, seperti akta jual beli, hibah dan tukar-menukar. Dalam menjalankan kewenangannya, Notaris/PPAT harus memastikan bahwa peralihan hak yang dilakukan memenuhi ketentuan hukum agraria, termasuk memverifikasi bahwa pihak yang menerima hak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik sesuai Pasal 21 ayat (1) UUPA. Apabila Notaris/PPAT mengetahui atau patut menduga adanya keterlibatan WNA di balik transaksi yang secara formal dilakukan oleh WNI, Notaris/PPAT seharusnya menolak pembuatan akta peralihan hak tersebut. Ketiga, Badan Pertanahan Nasional (BPN) memikul beban penilaian pada tahap

pendaftaran dan administrasi pertanahan. BPN merupakan lembaga yang berwenang melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah. Dalam proses pendaftaran, BPN seharusnya tidak hanya melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dokumen secara formal, tetapi juga mampu menelusuri apakah terdapat indikasi penyelundupan hukum di balik permohonan pendaftaran hak yang diajukan. Namun pada kenyataannya, sistem pendaftaran tanah yang berlaku saat ini belum mengintegrasikan konsep *beneficial ownership* yang dapat mengungkap siapa pemilik sesungguhnya di balik kepemilikan formal. Hal ini menjadikan BPN hanya berfungsi sebagai pencatat administratif tanpa kemampuan untuk mendeteksi penyimpangan substantif. Keempat, Pengadilan memikul beban penilaian pada tahap penyelesaian sengketa (*represif*). Dalam praktiknya, sebagian besar perjanjian nominee baru terungkap dan diuji keabsahannya setelah terjadi sengketa antara para pihak di pengadilan. Dalam studi kasus pada penelitian yang dilakukan oleh Ade Putra Prima dkk terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 1290 K/Pdt/2022, menjelaskan bahwa Mahkamah Agung menilai bahwa tindakan WNA yang menggunakan nama WNI untuk memperoleh tanah dengan status hak milik, kemudian memperkuatnya melalui pembuatan surat kuasa menjual, menghibahkan dan mengurus di hadapan notaris, merupakan perbuatan melawan hukum sebagaimana dilarang dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA.³¹ Dengan demikian, mekanisme penilaian yang dilakukan secara holistik dalam konteks pencegahan praktik *nominee* seharusnya bersifat berjenjang dan melibatkan seluruh pihak yang berperan dalam rantai transaksi pertanahan. Notaris dan PPAT berperan sebagai penjaga gerbang pada tahap preventif, BPN berperan pada tahap administratif dan pengadilan berperan pada tahap represif. Namun, kondisi yang terjadi saat ini menunjukkan bahwa beban penilaian substantif justru lebih banyak bertumpu pada pengadilan sebagai pihak terakhir yang menilai keabsahan perjanjian setelah sengketa terjadi, sementara mekanisme pencegahan di tahap awal, yakni di Notaris,

³¹ Ade Putra Prima, dkk., *Tanggung Jawab Notaris terhadap Akta Nominee dalam Jual Beli Tanah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1290 K/Pdt/2022)*.

PPAT dan BPN belum berjalan secara optimal. Oleh karena itu, penguatan mekanisme penilaian holistik yang berbasis prinsip *anti-fraus legis* pada seluruh tahapan tersebut menjadi kebutuhan mendasar bagi terciptanya konstruksi hukum masa depan (*ius constituendum*) yang mampu mencegah dan menanggulangi praktik *nominee* secara komprehensif dan berkesinambungan.

c. Penguatan Peran Notaris dan Implementasi Pengawasan Administratif

Peran Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam konteks pencegahan praktik *nominee* perlu diperkuat secara signifikan, tidak hanya sebagai pihak yang menuangkan kehendak para pihak ke dalam akta, tetapi juga sebagai penjaga gerbang (*gatekeeper*) yang memastikan bahwa setiap perjanjian yang dibuat tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku. Penguatan ini dapat dilakukan melalui adopsi prinsip mengenali pengguna jasa (*know your customer/customer due diligence*) yang telah memiliki landasan hukum dalam beberapa instrumen regulasi, di antaranya Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15 Tahun 2019, serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang menempatkan Notaris sebagai salah satu pihak pelapor. Dalam konteks ini, kewajiban Notaris untuk menjalankan prinsip mengenali pengguna jasa mencakup identifikasi pemilik manfaat akhir, yang pelaksanaannya meliputi dua dimensi secara bersamaan, yaitu dimensi administratif berupa pencatatan data *beneficial owner* ke dalam Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH) milik Kementerian Hukum, serta dimensi substantif berupa penerapan prinsip kehati-hatian melalui penelaahan dokumen pendukung, konfirmasi kebenaran identitas dan pendeteksian kemungkinan penggunaan skema *nominee* yang dirancang untuk menyamarkan pihak yang sesungguhnya memiliki kendali atas suatu aset atau entitas hukum.

Notaris dituntut untuk peka terhadap sejumlah indikator penyimpangan, seperti ketidaksepadanan antara profil finansial penghadap dengan nilai aset yang hendak dimilikinya, atau ketidakselarasan antara latar belakang penghadap dengan jenis transaksi yang dimohonkan.³² Sehingga apabila tanda-tanda tersebut teridentifikasi, Notaris semestinya menggunakan haknya untuk tidak mengabulkan permohonan pembuatan akta apabila pemenuhan permintaan tersebut berpotensi menyebabkan pelanggaran terhadap ikrar sumpah jabatannya maupun terhadap ketentuan perundang-undangan.

Di samping penguatan kapasitas individual Notaris dan PPAT, keberhasilan pencegahan praktik *nominee* juga mensyaratkan dukungan infrastruktur kelembagaan yang lebih solid dan terinterkoneksi. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Arlia dkk, beberapa langkah strategis yang perlu ditempuh, yakni penyelenggaraan program peningkatan kompetensi Notaris secara berkala khususnya dalam hal identifikasi *beneficial owner* dan pengenalan pola-pola transaksi yang tidak wajar (*red flags*), modernisasi sistem AHU agar memiliki kemampuan deteksi anomali data secara otomatis, serta pembangunan jaringan pertukaran informasi antar Lembaga, termasuk PPATK, OJK dan Direktorat Jenderal Pajak, guna menciptakan ekosistem pengawasan yang komprehensif dan *real-time*.³³

d. Kebijakan Sistematis dan Alternatif Legal

Reformasi hukum juga perlu dilakukan melalui kebijakan yang lebih sistematis, seperti penyusunan regulasi khusus mengenai larangan praktik *nominee* atau penyempurnaan ketentuan dalam UUPA. Selain itu, diperlukan koordinasi antar lembaga untuk memperkuat pengawasan dan penegakan hukum. Di sisi lain, penting untuk menyediakan alternatif mekanisme yang sah bagi WNA dalam mengakses tanah, seperti melalui hak pakai atau hak sewa. Pendekatan ini bertujuan tetap membuka ruang investasi, tanpa mengorbankan prinsip nasionalitas dalam hukum agraria.

³² Arlia Cahyani Sofia, dkk., *Tinjauan Hukum terhadap Tanggung Jawab Notaris dalam Pendaftaran Beneficial Owner Perusahaan Ditinjau dari Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018*, Lex Crimen: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Vol.14, No.3 (2025).

³³ *Ibid.*.

C. PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan bahwa tetap berkembangnya praktik *nominee* atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia bukan disebabkan oleh ketiadaan norma hukum yang melarangnya, melainkan oleh keterbatasan sistem hukum dalam mengenali penguasaan tanah yang secara substansial berada pada WNA namun secara formal tercatat atas nama WNI. Praktik *nominee* memperlihatkan adanya kesenjangan antara kepemilikan formal (*legal ownership*) dan penguasaan maupun manfaat ekonomi yang sesungguhnya (*beneficial ownership*), yang belum mampu diidentifikasi secara efektif oleh sistem hukum pertanahan Indonesia.

Dari perspektif hukum agraria, kelemahan tersebut terlihat dari orientasi sistem pertanahan yang masih bertumpu pada kepemilikan administratif tanpa didukung mekanisme yang dapat menelusuri penguasaan faktual maupun pihak yang memperoleh manfaat ekonomi atas tanah. Sementara itu, dari perspektif hukum kontrak, penilaian terhadap keabsahan perjanjian yang masih bersifat formal serta kecenderungan untuk menilai setiap perjanjian secara terpisah menyebabkan rangkaian hubungan hukum yang membentuk praktik *nominee* sulit dideteksi sebagai satu kesatuan skema penyelundupan hukum. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama tidak terletak pada substansi norma hukum yang berlaku, melainkan pada belum terintegrasinya hukum agraria dan hukum kontrak dalam membaca realitas penguasaan tanah secara substantif.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menawarkan konstruksi *ius constituendum* yang menempatkan praktik *nominee* sebagai persoalan deteksi dan pencegahan sistemik. Model yang ditawarkan terdiri atas empat lapisan pengendalian yang saling terintegrasi, yaitu integrasi hukum kontrak dalam kerangka tujuan hukum agraria, penerapan penilaian holistik berbasis prinsip anti-fraud legis, penguatan fungsi *gatekeeper* pada Notaris, PPAT dan Badan Pertanahan Nasional (BPN), serta pengembangan sistem pengawasan yang mempertimbangkan konsep *beneficial ownership* dan penyediaan alternatif penguasaan tanah yang sah bagi WNA. Dengan pendekatan tersebut, penanggulangan praktik *nominee* tidak lagi semata-mata dilakukan setelah sengketa muncul, melainkan sejak tahap awal melalui mekanisme pencegahan yang lebih substantif dan terintegrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Publikasi

- Adisena, I Komang. *Perjanjian Nominee Sebagai Penyelundupan Hukum dalam Kepemilikan Tanah oleh WNA: Analisis Yuridis terhadap Putusan PN Denpasar*. Private Law. Vol.6. No.1 (2026).
- Amalia, Riza, dkk.. *Legal Smuggling in Land Ownership Nominee Agreement by Foreigners in Indonesia*. Jurnal Hukum Malahayati. Vol.5. No.1 (2024).
- Arsela, Annisa Maudi dan Febby Mutiara Nelson. *Perjanjian Nominee dalam Hukum Pertanahan Indonesia*. Pakuan Law Review. Vol.7. No.2 (2021).
- Budi, Grimaldi Setia. *Perkembangan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Praktik Hukum Perdata di Indonesia*. Jurnal Kajian Hukum dan Kebijakan Publik. Vol.3. No.1 (2025).
- Kana, I Putu Wiswambhara Hari dan Ni Putu Sawitri Nandari. *Akibat Hukum Perjanjian Nominee terhadap Hak Kepemilikan atas Tanah dalam Paradigma Kebebasan Berkontrak*. Vidhisastya: Journal for Legalscholars. Vol.1. No.4 (2024).
- Kamalrullah, Rayhan Zhafrandy. *Legal Responsibilities for Notaries Who Draw Nominee Agreement Deeds Relating to Ownership of Land Rights by Foreign Citizens in Bali*. JIHAD: Jurnal Ilmu Hukum dan Administrasi. Vol.7. No.3 (2025).
- Neilwan, Alvi Azzahra Putri. *Perjanjian Pinjam Nama Warga Negara Asing dengan Objek Hak Atas Tanah melalui Pranata Hukum Nasional (Analisis Simulasi Kasus dalam Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 1138/PDT.G/2020/PN DPS)*. Indonesian Notary. Vol.6. No.3 (2024).
- Oktasari, Elva Melvina, dkk.. *Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta Nominee: Analisis Putusan PN Gianyar No. 259/Pdt.G/2020*. Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan & Sosial Keagamaan. Vol.5. No.2 (2026).
- Pertiwi, Endah, dkk.. *Tanggung Jawab Notaris Akibat Pembuatan Akta Nominee yang Mengandung Perbuatan Melawan Hukum oleh Para Pihak*. Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan. Vol.6. No.2 (2018).
- Prima, Ade Putra, dkk.. *Tanggung Jawab Notaris terhadap Akta Nominee dalam Jual Beli Tanah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 1290 K/Pdt/2022)*. UNES Law Review. Vol.6. No.1 (2023).
- Putra, Johans Kadir, dkk.. *Tinjauan Hukum terhadap Perjanjian Nominee yang Diberikan Secara Lisan*. Jurnal Lex Suprema. Vol.3. No.2 (2021).
- Slamet, Sri Redjeki, dkk.. *Indikasi Perjanjian Nominee sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum Perjanjian Ditinjau dari Keabsahan dan Kekuatan Mengikatnya*. Lex Jurnalica. Vol.20. No.3 (2023).
- Sofia, Arlia Cahyani, dkk.. *Tinjauan Hukum terhadap Tanggung Jawab Notaris dalam Pendaftaran Beneficial Owner Perusahaan Ditinjau dari Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018*. Lex Crimen: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi. Vol.14. No.3 (2025).
- Sudhuri, Fini Annisa. *Praktik Penguasaan Tanah oleh WNA melalui Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.5. No.9 (2024).

- Suhadi, Aris, dkk.. *Praktek Pengalihan Tanah Secara Nominee dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan di Provinsi Banten*. Madinah: Jurnal Studi Islam. Vol.7. No.2 (2020).
- Wahyono, Adi, dkk.. *Kepemilikan Tanah oleh WNA dalam Perjanjian Nominee untuk Memiliki Tanah di Indonesia*. Synergy: Jurnal Ilmiah Multidisiplin. Vol.1. No.3 (2023).
- Yuniyanti, Salma Suroyya, dkk.. *Akibat Hukum Pengalihan Hak Atas Tanah pada Perjanjian Nominee Ditinjau dari Perspektif Asas Kebebasan Berkontrak*. Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan. Vol.10. No.3 (2025).

Sumber Hukum

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.
- Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Tahun 2020.

Sumber Lain

- Ikatan Notaris Indonesia. 2015. *Kode Etik Notaris*. Banten: Ikatan Notaris Indonesia.