Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026)
Tema/Edisi : Hukum Agraria dan Pertanahan (Bulan Kesembilan)
https://lexgeneralis.co.id/

TANGGUNG JAWAB NOTARIS DALAM PERJANJIAN *NOMINEE* ATAS KEPEMILIKAN TANAH OLEH WARGA NEGARA ASING YANG DIKUALIFIKASI SEBAGAI PERBUATAN MELAWAN HUKUM (STUDI PUTUSAN NOMOR 1208 PK/PDT/2022)

NOTARY'S LIABILITY IN NOMINEE AGREEMENTS FOR LAND OWNERSHIP BY FOREIGN NATIONALS QUALIFIED AS UNLAWFUL ACTS (TORT) (CASE STUDY OF SUPREME COURT DECISION NUMBER 1208 PK/PDT/2022)

Syarmanda Yasmine Panjaitan, Suhaidi dan Tony

Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

Korespondensi Penulis : syrmnda@yahoo.com, suhaidi@usu.ac.id, doktortonysh@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Panjaitan, Syarmanda Yasmine, Suhaidi dan Tony. *Tanggung jawab Notaris dalam Perjanjian Nominee Atas Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing yang Dikualifikasi Sebagai Perbuatan Melawan Hukum (Studi Putusan Nomor 1208 PK/Pdt/2022)*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026).

ABSTRAK

Keabsahan perjanjian *nominee* dalam kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing serta tanggung jawab notaris atas akta terkait dikaji dengan menganalisis Putusan Nomor 1208 PK/Pdt/2022. Menggunakan metode penelitian hukum normatif deskriptif analisis melalui pendekatan perundang-undangan dan kasus, kajian ini menemukan bahwa perjanjian *nominee* tidak sah karena melanggar asas nasionalitas dalam Pasal 9 ayat (1) dan 21 ayat (1) UUPA. Tanggung jawab notaris tidak timbul secara otomatis hanya akibat sengketa dokumen. Mahkamah Agung menegaskan tidak ada kekhilafan hakim dalam putusan Pengadilan Tinggi Denpasar dan mempertahankan keabsahan AJB Nomor 491/2014 dan 497/2014 karena dibuat sah di hadapan PPAT oleh pembeli WNI yang berhak.

Kata Kunci: **Perjanjian *Nominee*, Tanggung Jawab Notaris, Warga Negara Asing**

ABSTRACT

The validity of nominee agreements in land ownership by foreign nationals and the notary's liability for related deeds are examined through an analysis of Supreme Court Decision Number 1208 PK/Pdt/2022. Employing a normative legal research method with descriptive-analytical approach through statutory and case approaches, this study finds that nominee agreements are invalid as they violate the nationality principle enshrined in Article 9 paragraph (1) and Article 21 paragraph

(1) of the Basic Agrarian Law (UUPA). The notary's liability does not arise automatically merely due to disputes over the documents executed. The Supreme Court affirmed that there was no udicial error in the Denpasar High Court's decision and upheld the validity of Sale and Purchase Deeds (AJB) Number 491/2014 and 497/2014, as they were lawfully executed before an authorized PPAT (Land Deed Official) with Indonesian national buyers who were legally entitled to hold Right of Ownership (Hak Milik).
Keywords: ***Foreign Nationals, Nominee Agreement, Notary's Liability***

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara yang memiliki kekayaan alam melimpah dan nilai tanah yang strategis, menempatkan pengaturan hak atas tanah sebagai salah satu pilar utama dalam sistem hukum nasional.[1] Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan tonggak bersejarah yang menegaskan bahwa tanah di Indonesia hanya dapat dimiliki secara penuh dalam bentuk Hak Milik oleh Warga Negara Indonesia (WNI).[2] Prinsip ini bukan sekadar norma administratif, melainkan merupakan manifestasi dari amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.[3]

Ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA secara tegas menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah.[4] Pembatasan ini diperkuat oleh Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menegaskan bahwa segala bentuk pemindahan hak atas tanah yang secara langsung maupun tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan hak tersebut kepada orang asing adalah batal demi hukum dan tanahnya atuh kepada Negara.[5] Sehingga dengan demikian,

---

[1] Agus Sekarmadji, dkk., *Seri Hukum Agraria: Hak Atas Tanah bagi Orang Asing*, Airlangga University Press, Surabaya, 2022.

[2] Ega Permatadani dan Anang Dony Irawan, *Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Asing Ditinjau dari Hukum Tanah Indonesia*, Khatulistiwa Law Review, Vol.2, No.2 (2021), p.350.

[3] Aryadi Kristianto Simanjuntak, dkk., *Kedudukan Perjanjian Nominee Sebagai Alas Hak Kepemilikan Atas Tanah bagi Warga Negara Asing di Indonesia*, Krisna Law: Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Vol.3, No.3 (2021).

[4] Andina Damayanti Saputri, *Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Asing yang Berkedudukan di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS)*, Jurnal Repertorium, Vol.2, No,2 (2015).

[5] Alifia Purnama Dewi, dkk., *Tinjauan Yuridis Status Hukum Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Menggunakan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee Agreement)*

sistem hukum agraria Indonesia telah sejak awal menutup celah bagi warga negara asing untuk memiliki tanah dengan status Hak Milik di wilayah hukum Republik Indonesia.[6]

Meningkatnya arus investasi asing dan semakin banyaknya warga negara asing (WNA) yang berminat memiliki properti di Indonesia, khususnya di destinasi wisata premium seperti Bali, muncullah berbagai upaya untuk menyiasati larangan kepemilikan tanah oleh WNA tersebut.[7] Salah satu modus yang paling marak digunakan adalah perjanjian *nominee* (*nominee agreement*), yakni suatu skema hukum di mana seorang WNA menggunakan nama WNI sebagai pemegang hak atas tanah secara formal, sementara secara substansial dan ekonomis, tanah tersebut dikendalikan serta dinikmati oleh WNA yang bersangkutan.[8]

Perjanjian *nominee* biasanya dituangkan dalam beberapa dokumen notariil, antara lain: perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*), surat kuasa yang luas (*power of attorney*), perjanjian hutang piutang fiktif, serta akta pernyataan yang memuat pengakuan pihak *nominee* atas asal usul dana pembelian tanah tersebut.[9] Rangkaian akta-akta ini dirancang sedemikian rupa agar WNA tetap memiliki kendali penuh atas tanah dan bangunan yang secara yuridis formal tercatat atas nama WNI, sehingga seolah-olah terjadi kepemilikan yang "legal" padahal hakikatnya merupakan suatu penyelundupan hukum (*fraus legis*).[10]

Kasus yang menjadi objek penelitian ini, Ingrid . Driehuizen, seorang warga negara Belanda yang berdomisili di Villa Pondok Senang, Banjar Batu Lumbang, Desa Bedulu, Kecamatan Blahbatuh, Kabupaten Gianyar, Bali, melakukan praktik *nominee* dengan meminjam nama Ninik Handayani, seorang WNI asal Lumajang,

---

(Studi Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN. Gin), Jurnal Gender dan Hak Asasi Manusia, Vol.1, No.2 (2023).

[6] Asari Putri Kindangen, *Tinjauan Yuridis terhadap Kasus Warga Negara Asing yang Memiliki Hak Milik Atas Tanah melalui Perjanjian Nominee Menurut Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960*, Lex Et Societatis, Vol.7, No.2 (2019), p.57.

[7] Linda Vianty Mala Takko, dkk., *Perjanjian Nominee dan Akibat Hukumnya Menurut Sistem Hukum Positif Indonesia*, Jurnal Preferensi Hukum, Vol.2, No.2 (2021), p.366.

[8] Johans Kadir Putra, dkk., *Tinjauan Hukum terhadap Perjanjian Nominee yang Diberikan Secara Lisan*, Jurnal Lex Suprema, Vol.3, No.2 (2021), p.794.

[9] Yosia Hetharie, dkk., *Perjanjian Nominee sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik atas Tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, SASI, Vol.25, No.1 (2019), p.34.

[10] Paulinah, *Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing melalui Perjanjian Nominee di Indonesia*, Banua Law Review, Vol.4, No.1 (2022).

Jawa Timur. Dana pembelian dua bidang tanah di Desa Bedulu, masing-masing seluas 1.000 m² (SHM No. 02494) dan 490 m² (SHM No. 832), seluruhnya berasal dari Ingrid . Driehuizen, sementara sertifikat kedua tanah tersebut didaftarkan atas nama Ninik Handayani. Pertemanan di antara keduanya dimulai sejak tahun 2013 ketika Ninik Handayani bekerja sebagai terapis di sebuah Spa bernama Dewi Secret di Desa Padang Tegal, Ubud, tempat Ingrid sering menjadi pelanggan setia.

Isu hukum paling krusial dan menarik dalam perkara ini adalah keterlibatan seorang Notaris sekaligus Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yakni Ketut Alit Nariasih Dadu, dalam memfasilitasi pembentukan skema *nominee* tersebut. Sebagai pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik, notaris/PPAT memegang peran yang sangat sentral dalam setiap transaksi pertanahan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, seorang notaris wajib bertindak amanah, Jujur, seksama, mandiri dan tidak berpihak serta menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam pembuatan akta. Notari dilarang membuat akta yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[11]

Pada tanggal 5 November 2014 dan 11 November 2014, notaris/PPAT Ketut Alit Nariasih Dadu, membuat dua Akta ual Beli atas kedua bidang tanah tersebut, yakni AJB Nomor 491/2014 dan AJB Nomor 497/2014, dengan Ninik Handayani sebagai pembeli. Tidak hanya itu, pada tanggal 18 November 2014, hanya berselang beberapa hari dari penandatanganan AJB, notaris yang sama menerbitkan dua akta krusial lainnya, yaitu Surat Pernyataan Hal Yang Sebenarnya Nomor 46 dan Surat Pernyataan Hal Yang Sebenarnya Nomor 48. Kedua surat pernyataan inilah yang menjadi inti dari konstruksi perjanjian *nominee*, di mana secara substansi memuat pengakuan bahwa Ninik Handayani hanyalah dipinjam namanya oleh Ingrid . Driehuizen selaku WNA dalam pembelian kedua tanah tersebut.

Tindakan notaris yang menerbitkan akta-akta yang membentuk konstruksi *nominee* inilah yang kemudian dipermasalahkan. Sebagai pejabat publik, notaris seharusnya memiliki kewajiban untuk menolak pembuatan akta yang mana bertentangan dengan hukum dan apabila para-para pihak tetap menginginkannya,

[11] Suprayitno, dkk., *Penerapan Hukum Oleh Notaris dalam Akta Autentik dan Akta Bawah Tangan*, Merdeka Kreasi, Medan, 2025.

notaris berkewajiban memberikan penjelasan bahwa perjanjian *nominee* atas kepemilikan tanah oleh WNA tidak dibenarkan oleh hukum yang berlaku.[12] Pengadilan Tinggi Denpasar dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Tergugat II selaku Pejabat Publik (Notaris) sangat kurang hati-hati dan lalai dalam membuat Surat Pernyataan Nomor 46 dan 48, sehingga tindakan tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi orang lain.

Hubungan baik antara Ingrid dan Ninik ternyata tidak bertahan lama. Memasuki tahun 2021, terjadi konflik di antara keduanya, hingga Ninik Handayani mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri Gianyar melalui Register Perkara Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gin pada tanggal 14 uni 2021. Ninik menggugat baik Ingrid . Driehuizen (Tergugat I) maupun Notaris Ketut Alit Nariasih Dadu (Tergugat II) dengan dasar Perbuatan Melawan Hukum (PMH) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Pokok gugatan Ninik adalah bahwa ia merupakan pemilik sah atas kedua tanah tersebut berdasarkan AJB yang sah, namun Ingrid menguasai tanah dan sertifikat secara melawan hukum, sementara notaris dianggap telah membuat akta yang merugikan dirinya.

Perkara ini kemudian melewati proses peradilan tiga tingkat yang menghasilkan pertentangan putusan yang sangat menarik secara akademis:

1. Pengadilan Negeri Gianyar melalui Putusan Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gin tanggal 22 Desember 2021 memutus untuk menolak gugatan Penggugat seluruhnya, dengan pertimbangan bahwa perjanjian *nominee* batal demi hukum sehingga tanah harus atuh ke Negara dan Penggugat tidak dapat membuktikan adanya kerugian yang ditimbulkan oleh Tergugat II.[13]
2. Pengadilan Tinggi Denpasar melalui Putusan Nomor 13/Pdt/2022/PT DPS tanggal 15 Februari 2022 membatalkan putusan Pengadilan Negeri dan mengabulkan gugatan sebagian, dengan menyatakan bahwa baik Ingrid . Driehuizen maupun Notaris Ketut Alit Nariasih Dadu telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum. Pengadilan Tinggi berpegang pada SEMA Nomor 10 Tahun 2020 yang menegaskan bahwa pemilik tanah dalam skema

[12] Briliandra asanusa Turman, dkk., *Perjanjian Nominee dalam Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Asing pada Kawasan Pesisir Pantai di Kabupaten Mentawai Provinsi Sumatera Barat*, Ranah Research: ournal of Multidisciplinary Research and Development, Vol.7, No.5 (2025).

[13] Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gin.

pinjam nama adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat, meskipun dana pembelian berasal dari WNA.[14]

3. Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 1208 PK/Pdt/2022 tanggal 19 Desember 2022 menolak Permohonan Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Notaris Ketut Alit Nariasih Dadu, sehingga putusan Pengadilan Tinggi Denpasar yang menyatakan notaris telah melakukan PM berkekuatan hukum tetap.[15]

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1208 PK/Pdt/2022 ini memunculkan persoalan hukum yang fundamental, yakni sejauh mana seorang notaris dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas akta yang dibuatnya dalam konteks perjanjian *nominee* kepemilikan tanah oleh WNA. Di satu sisi, notaris berdalih bahwa ia hanya menjalankan fungsinya sebagai pejabat umum yang memformulasikan kehendak para pihak ke dalam akta otentik dan pembuatan akta atas permintaan para pihak tidak dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai PMH. Di sisi lain, prinsip kehati-hatian (*duty of care*) dan kewajiban notaris untuk menolak akta yang bertentangan dengan hukum mengharuskan adanya standar tanggungjawab profesional yang lebih tinggi.

Persoalan ini semakin kompleks mengingat adanya dualisme pertimbangan antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Pengadilan Negeri berpendapat bahwa karena perjanjian *nominee* batal demi hukum maka tanah atuh ke Negara, sementara Pengadilan Tinggi, yang dikuatkan MA, berpendapat bahwa SEMA Nomor 10 Tahun 2020 harus dijadikan pedoman sehingga pemegang nama dalam sertifikat tetap diakui sebagai pemilik sah. Ketegangan normatif ini mencerminkan belum adanya satu sikap hukum yang seragam dan komprehensif mengenai konsekuensi yuridis dari praktik perjanjian *nominee* di Indonesia, khususnya terkait posisi dan tanggung jawab notaris yang terlibat di dalamnya.

Rumusan masalah dalam penelitian ini, diantaranya:

1. Bagaimana keabsahan perjanjian *nominee* dalam kepemilikan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksananya?

[14] Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 13/PDT/2022/PT DPS.
[15] Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1208 PK/PDT/2022.

2. Bagaimana tanggung jawab notaris atas akta dan/atau surat pernyataan yang dibuat sebagai sarana perjanjian *nominee* yang dikualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum?
3. Bagaimana pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam menilai keabsahan akta ual beli dan tanggung jawab notaris atas perbuatan melawan hukum dalam perjanjian *nominee* pada Putusan Nomor 1208 PK/Pdt/2022?

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan sifat deskriptif analisis, yang bertujuan untuk mengkaji hukum sebagai norma, aturan, asas, prinsip dan doktrin hukum guna memberikan argumentasi hukum atas permasalahan yang diteliti. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan dokumen hukum terkait tanggung jawab notaris dalam perjanjian nominee), bahan hukum sekunder (buku, Jurnal, karya ilmiah dan hasil penelitian), serta bahan hukum tersier (kamus, ensiklopedia dan sumber non-hukum pendukung) Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (studi dokumen) dengan mengumpulkan literatur, tesis, Jurnal dan artikel yang relevan untuk membangun kerangka teori. Analisis data menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan formal dan argumentatif, sedangkan penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan spesifik dari proposisi umum yang telah diketahui kebenarannya untuk memberikan solusi atas permasalahan penelitian.

B. PEMBAHASAN

1. Keabsahan Perjanjian *Nominee* dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pelaksanaannya

Praktik yang ditemukan perjanjian *nominee*, yakni dalam hal pemilikan tanah hak oleh WNA yang dilarang Undang-Undang untuk memiliki hak milik atas tanah (Pasal 21 UUPA). Pada *perjanjian* tersebut diperjanjikan bahwa tanah hak menggunakan nama dari WNI, tetapi keuangan adalah dari pihak WNA dan adanya pernyataan dari pihak WNI bahwa sebenarnya tanah hak tersebut adalah milik WNA tersebut. Perjanjian beserta kuasa semacam ini bertentangan dengan undang-undang dan akibat batal demi hukum.

Perjanjian *nominee* tersebut merupakan perjanjian pura-pura, juga mengandung kausa yang terlarang (Pasal 1335).

Konsep *nominee* dikenal 2 (dua) pihak, yaitu pihak *nominee* yang tercatat secara hukum dan pihak *beneficiary* yang menikmati keuntungan dan kemanfaatan dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak yang tercatat secara hukum. Kepemilikan tanah hak milik oleh asing yang menggunakan konsep *nominee*, yaitu pemilik yang tercatat dan diakui secara hukum (*legal owner)* dan pemilik yang sebenarnya menikmati keuntungan berikut kerugian yang timbul dari benda yang dimiliki oleh *legal owner.*

Berdasarkan hukum *legal owner* adalah pemegang hak yang sah atas benda tersebut, yang tertentunya memiliki hak untuk mengalihkan, menjual, membebani, menjamin serta melakukan tindakan apapun atas benda yang bersangkutan, sedangkan *beneficiary* tidak diakui sebagai pemilik atas benda secara hukum. Dalam kepemilikan tanah oleh Warga Negara Asing melalui perjanjian *nominee*, pada umumnya nama dan identitas pihak WNI tercatat sebagai pemilik sah dalam sertifikat tanah, sedangkan nama dan identitas diri dari pihak *beneficiary* tidak muncul dalam bentuk apapun juga. Dengan digunakannya nama serta serta identitas dari *nominee* sebagai pihak yang tercatat secara hukum, maka pihak *beneficiary* memberikan kompensasi dalam bentuk *nominee fee.* umlah dari *nominee fee* tersebut berdasarkan kesepakatan bersama antara *nominee* dan *beneficiary.*

Perwujudan *nominee* ini ada surat perjanjian yang dibuat oleh para pihak, yaitu antara WNA dan WNI sebagai pemberi kuasa *(nominee)* yang diciptakan melalui satu paket perjanjian itu pada hakikatnya bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara seseorang dengan tanahnya kepada WNA selaku penerima kuasa untuk bentindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah yang menurut hukum di Indonesia tidak dapat dimilikinya yaitu hak milik. Pemberian kuasa tersebut merupakan perjanjian dengan mana seorang memberikan kekuasaan (wewenang) kepada seorang lain, yang menerimanya, untuk atas namanya menyelenggarakan suatu urusan.

Perjanjian *nominee* sebagai instrument hukum penguasaan tanah merupakan perjanjian yang dibuat antara WNA dengan WNI. Perjanjian tersebut dibuat dengan maksud agar orang asing yang bukan merupakan sebagai subyek pemegang hak milik ustru dapat memiliki dan menguasai tanah hak milik yaitu tanah dengan tanah hak milik tersebut dinamakan atau dipinjam nama WNI sehingga memenuhi kriteria hukumnya yaitu WNI sebagai subyek pemegang hak milik atas tanah akan tetapi secara fisiknya tanah hak milik dipergunakan dan dikuasai sepenuhnya oleh orang asing.

Perjanjian *nominee* merupakan fenomena hukum yang berkembang dalam praktik, khususnya dalam penguasaan hak atas tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) di Indonesia. Secara konseptual, *nominee* agreement adalah suatu perjanjian di mana seseorang (*nominee*) secara formal tercatat sebagai pemilik suatu aset, namun secara substantif penguasaan dan manfaat ekonomis berada pada pihak lain (*beneficial owner*).[16] Dalam konteks pertanahan, WNI diposisikan sebagai pemegang hak formal, sedangkan WNA sebagai pihak yang secara nyata menguasai dan mendanai objek tanah tersebut. Secara normatif, perjanjian *nominee* tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA maupun peraturan pelaksananya. Namun demikian, ketiadaan pengaturan tersebut tidak berarti bahwa perjanjian ini diperbolehkan. ustru sebaliknya, eksistensinya harus diuji berdasarkan prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional, khususnya asas nasionalitas dan fungsi sosial tanah.[17]

a. Kedudukan Perjanjian *Nominee* dalam Sistem Hukum Perdata

Perjanjian *nominee* sering dikonstruksikan sebagai bagian dari asas kebebasan berkontrak sebagaimana Pasal 1338 KUHPerdata. Akan tetapi, kebebasan tersebut tidak bersifat absolut karena dibatasi oleh syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdata, termasuk syarat "sebab yang halal".[18] Perjanjian *nominee* dalam praktik kepemilikan tanah oleh WNA pada dasarnya bertujuan guna untuk menghindari larangan dalam UUPA,

[16] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, akarta, 2008.
[17] Rachmat Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
[18] *Ibid*..

sehingga mengandung causa yang terlarang. Oleh karena itu, secara doktrinal, perjanjian tersebut tidak memenuhi syarat objektif sahnya perjanjian dan berakibat batal demi hukum. Hal ini sejalan dengan pendapat bahwa suatu perjanjian yang dibuat untuk menyelundupkan hukum (*fraus legis*) tidak dapat memperoleh perlindungan hukum meskipun secara formal memenuhi unsur kesepakatan para pihak.

b. Pertentangan dengan UUPA dan Asas Nasionalitas

UUPA secara tegas menganut asas nasionalitas yang membatasi subjek Hak Milik hanya kepada WNI sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UUPA.[19] Ketentuan ini merupakan norma hukum yang bersifat memaksa (*dwingend recht*), sehingga tidak dapat disimpangi melalui perjanjian privat. Lebih lanjut, Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum yang bermaksud memindahkan Hak Milik kepada WNA adalah batal demi hukum dan tanahnya atuh kepada negara.[20] Dengan demikian, setiap skema yang bertujuan mengalihkan atau menguasai tanah secara tidak langsung kepada WNA, termasuk melalui *nominee*, tetap berada dalam larangan hukum. Dalam doktrin hukum agraria, ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga kedaulatan negara atas tanah dan mencegah liberalisasi kepemilikan tanah yang dapat merugikan kepentingan nasional.[21]

c. Larangan Tersirat dalam Peraturan Penanaman Modal dan Hukum Perseroan

Larangan praktik *nominee* juga diperkuat dalam rezim hukum lain, seperti Undang-Undang Penanaman Modal. Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 secara tegas melarang adanya perjanjian atau pernyataan yang menegaskan kepemilikan saham atas nama orang lain. Meskipun norma ini secara langsung mengatur bidang perseroan, namun secara prinsip menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia menolak praktik dari kepemilikan "pinjam nama". Adapun di dalam praktiknya,

[19] Agus Sekarmadji, dkk., *Op.Cit.*.
[20] Ega Permatadani dan Anang Dony Irawan, *Op.Cit.*.
[21] Boedi Harsono, *Op.Cit.*.

konsep ini juga ditolak dalam hukum perseroan terbatas karena bertentangan dengan prinsip transparansi kepemilikan dan akuntabilitas subjek hukum.[22]

d. Doktrin dan Yurisprudensi tentang Perjanjian *Nominee*

Perjanjian *nominee* dianggap sebagai bentuk penyelundupan hukum karena digunakan untuk menghindari ketentuan larangan dalam UUPA. Beberapa penelitian menyimpulkan bahwa perjanjian *nominee* tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 21 dan Pasal 26 UUPA.[23] Yurisprudensi juga memperkuat hal tersebut. Dalam beberapa putusan pengadilan, hakim menyatakan bahwa perjanjian *nominee* merupakan perjanjian yang batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat causa yang halal serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Bahkan, Mahkamah Agung dalam beberapa putusannya menegaskan bahwa penguasaan tanah oleh WNA melalui *nominee* merupakan bentuk penyelundupan hukum yang tidak dapat dilindungi.

e. Keabsahan Perjanjian *Nominee* dalam Perspektif Hukum Agraria

Perjanjian *nominee* tak memiliki kedudukan hukum yang sah karena:

1) Bertentangan dengan asas nasionalitas UUPA;
2) Melanggar Pasal 21 ayat (1) UUPA;
3) Bertentangan dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA;
4) Tidak memenuhi syarat causa yang halal dalam Pasal 1320 KUH Perdata.

Secara normatif perjanjian *nominee* dikualifikasikan sebagai perjanjian batal demi hukum (*null and void*), sehingga dianggap tidak pernah ada sejak awal pembentukannya.[24]

---

[22] Gunawan Widjaja, dkk., *Nominee Shareholders dalam Perspektif UUPT Baru dan UU Penanaman Modal Baru serta Permasalahannya dalam Praktik*, Jurnal Hukum dan Pasar Modal, Vol.3, No.4 (2008).

[23] Alvi Azzahra Putri N, *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).

[24] Widi Nugrahaningsih dan Ety Isworo, *Model Perjanjian Sesuai Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan secara Nominee*, INTELEKTIVA, Vol.8, No.3 (2026).

2. Tanggung Jawab Notaris Atas Akta dan/atau Surat Pernyataan yang Dibuat Sebagai Sarana Perjanjian *Nominee* yang Dikualifikasi Sebagai Perbuatan Melawan Hukum

Tanggung Jawab notaris atas akta *nominee* yang dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum harus dianalisis dengan mempertemukan tiga bidang hukum, yaitu hukum perdata, hukum agraria dan hukum kenotariatan. Dari perspektif hukum perdata, pertanggungjawaban notaris didasarkan pada ketentuan mengenai perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUH Perdata. Dari perspektif hukum agraria, penilaiannya berkaitan dengan larangan penguasaan Hak Milik atas tanah oleh Warga Negara Asing sebagaimana diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Sementara itu, dari perspektif hukum kenotariatan, tanggung Jawab tersebut berhubungan dengan kewajiban notaris untuk bertindak amanah, ujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, serta menjaga kepentingan pihak-pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. UUPA dan UU abatan Notaris sampai saat ini tetap menjadi dasar utama untuk menilai keabsahan skema tersebut dan perilaku profesional notaris.

Notaris tidak hanya mempunyai kewenangan menuangkan kehendak para pihak ke dalam akta autentik. Notaris juga mempunyai kewajiban profesional untuk menilai apakah perbuatan hukum yang diminta oleh para penghadap tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan ketertiban umum. Oleh karena itu, alasan bahwa notaris hanya mencatat kehendak para pihak tidak dapat digunakan secara mutlak untuk melepaskan notaris dari tanggung Jawab apabila notaris mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa akta yang dibuatnya merupakan bagian dari konstruksi hukum yang dilarang.

Perjanjian *nominee* dalam kepemilikan tanah oleh WNA umumnya tidak berdiri dalam satu dokumen yang secara eksplisit diberi udul perjanjian *nominee*. Konstruksi tersebut dapat dibentuk melalui suatu rangkaian akta, antara lain Akta ual Beli atas nama WNI, surat pernyataan mengenai asal dana, pengakuan bahwa nama WNI hanya dipinjam, perjanjian utang-piutang,

surat kuasa menjual, perjanjian sewa angka panjang dan pernyataan bahwa WNI tidak mempunyai kepentingan ekonomis atas tanah. Apabila dokumen-dokumen itu dihubungkan, terlihat adanya pemisahan antara pemilik secara yuridis formal dan pihak yang menguasai serta menikmati tanah secara ekonomis.[25]

Keberadaan beberapa dokumen yang secara individual tampak sah tidak boleh menghalangi notaris untuk menilai tujuan keseluruhan transaksi. Dalam hal seluruh akta tersebut dimaksudkan untuk memberikan kewenangan menyerupai pemilik kepada WNA atas tanah berstatus Hak Milik, rangkaian akta itu pada hakikatnya merupakan sarana penyelundupan hukum. Notaris yang mengetahui konstruksi tersebut, tetapi tetap membuat atau mengesahkan akta-akta pendukungnya, dapat dinilai tidak melaksanakan kewajiban kehati-hatian sebagaimana ditentukan dalam UU abatan Notaris.

a. Dasar Pertanggungjawaban Notaris Berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum

Pasal 1365 KUH Perdata menentukan bahwa setiap perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian kepada orang lain mewajibkan pihak yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian tersebut untuk menggantinya.[26] Pasal 1366 KUH Perdata memperluas pertanggungjawaban tersebut terhadap kerugian yang timbul karena kelalaian atau kurang hati-hati. Dengan demikian, pertanggungjawaban notaris tidak hanya dapat timbul karena tindakan yang disengaja, tetapi juga karena kelalaian dalam menjalankan kewajiban abatannya.[27]

Berkembangnya pengertian perbuatan melawan hukum berdasarkan *Arrest Hoge Raad* tanggal 31 anuari 1919 dalam perkara *Lindenbaum versus Cohen*, perbuatan melawan hukum tidak hanya dimaknai sebagai perbuatan yang melanggar peraturan tertulis. Perbuatan melawan hukum juga mencakup perbuatan yang:

[25] Yosia Hetharie, dkk., *Op.Cit*..
[26] Suhaidi, dkk., *Pemahaman Hukum tentang Model Ganti Rugi dalam Hukum Lingkungan pada Masyarakat di Desa Pardomuan Ajibata Kabupaten Toba*. Community Development ournal: Jurnal Pengabdian Masyarakat, Vol.5, No.1 (2024).
[27] Rachmat Setiawan, *Op.Cit*..

1) melanggar hak subjektif orang lain;
2) bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku;
3) bertentangan dengan kesusilaan; atau
4) bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian yang seharusnya diperhatikan dalam kehidupan masyarakat.[28]

Kategori kedua dan keempat mempunyai relevansi yang paling kuat. Pembuatan akta *nominee* dapat bertentangan dengan kewajiban hukum notaris yang ditentukan dalam UU abatan Notaris dan sekaligus bertentangan dengan kecermatan yang harus dilakukan oleh seorang pejabat umum. Standar kecermatan notaris lebih tinggi daripada kecermatan orang biasa karena notaris mempunyai pendidikan, keahlian, kewenangan publik, serta tanggung jawab untuk menghasilkan alat bukti autentik. Akan tetapi, notaris tidak dapat dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum hanya karena akta yang dibuatnya kemudian disengketakan atau dinyatakan tidak sah. Untuk membebankan tanggung jawab perdata kepada notaris harus dibuktikan secara kumulatif adanya perbuatan, sifat melawan hukum, kesalahan, kerugian dan hubungan sebab akibat. Kunni Afifah menjelaskan bahwa sanksi perdata terhadap notaris baru dapat diterapkan apabila terdapat kerugian yang timbul dari perbuatan notaris, terdapat hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian, serta kesalahan tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada notaris yang bersangkutan.[29]

b. Perbuatan Notaris dalam Pembentukan Akta *Nominee*

Unsur pertama yang harus dibuktikan adalah adanya perbuatan notaris. Perbuatan dalam pengertian Pasal 1365 KUH Perdata dapat berbentuk tindakan aktif maupun sikap pasif. Tindakan aktif dapat berupa menyusun, membuat, membacakan, mengesahkan, atau menerbitkan akta dan surat pernyataan yang menjadi bagian dari skema *nominee*. Sementara itu, perbuatan pasif dapat berupa tidak memberikan penjelasan hukum,

[28] Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis*, Sinar Grafika, akarta, 2016.
[29] Kunni Afifah, *Tanggung jawab dan Perlindungan Hukum bagi Notaris secara Perdata Terhadap Akta yang Dibuatny*a, Lex Renaissance, Vol.2, No.1 (2017).

tidak melakukan pemeriksaan yang patut, atau tidak menolak pembuatan akta meskipun notaris mengetahui tujuan transaksi bertentangan dengan hukum.

Perbuatan notaris harus dibedakan berdasarkan kapasitas abatan yang digunakan. Apabila seorang pejabat membuat Akta ual Beli tanah, ia bertindak dalam kapasitas sebagai PPAT. Sebaliknya, ketika pejabat tersebut membuat surat pernyataan, pengakuan, kuasa, perikatan, atau perjanjian lainnya, ia bertindak dalam kapasitas sebagai notaris. Pemisahan tersebut penting karena dasar kewenangan dan mekanisme pertanggungjawabannya tidak sepenuhnya sama. abatan PPAT didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, sedangkan abatan notaris didasarkan pada UU abatan Notaris.

Meskipun kapasitas abatannya berbeda, seluruh perbuatan tersebut tetap dapat dinilai sebagai satu rangkaian apabila dilakukan oleh pejabat yang sama terhadap para pihak dan objek yang sama. Misalnya, pejabat yang mula-mula membuat Akta ual Beli dengan WNI sebagai pembeli, kemudian beberapa hari setelahnya membuat surat pernyataan yang menyebutkan bahwa dana pembelian berasal dari WNA dan nama WNI hanya dipinjam. Kedekatan waktu, kesamaan pihak dan keterkaitan isi dokumen dapat menjadi indikator bahwa pejabat tersebut mengetahui keseluruhan konstruksi *nominee*.

Dalam perkara yang menjadi objek penelitian, Notaris/PPAT Ketut Alit Nariasih Dadu, membuat AJB Nomor 491/2014 dan AJB Nomor 497/2014 dengan Ninik Handayani sebagai pembeli. Beberapa hari kemudian, notaris yang sama membuat Surat Pernyataan Hal yang Sebenarnya Nomor 46 dan Nomor 48 yang secara substansial menerangkan bahwa Ninik Handayani hanya dipinjam namanya oleh Ingrid . Driehuizen sebagai WNA. Pengadilan Tinggi Denpasar kemudian menilai notaris sangat kurang hati-hati dan lalai dalam membuat kedua surat pernyataan tersebut.

c. Sifat Melawan Hukum dari Tindakan Notaris

Unsur kedua adalah bahwa perbuatan notaris harus memiliki sifat melawan hukum. Dalam konteks akta *nominee*, sifat melawan hukum dapat ditemukan melalui beberapa dasar. Pertama, akta tersebut bertentangan dengan prinsip nasionalitas dalam hukum agraria. Pasal 21 ayat (1) UUPA menentukan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah. Selanjutnya, Pasal 26 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa setiap ual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan lain yang secara langsung maupun tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik kepada orang asing adalah batal demi hukum. Dengan demikian, larangan tersebut tidak hanya mencakup pemindahan secara terbuka, tetapi pemindahan secara terselubung melalui pinjam nama.

Kedua, akta *nominee* bertentangan dengan syarat objektif sahnya perjanjian. Berdasarkan Pasal 1320 KUH Perdata, suatu perjanjian harus mempunyai objek tertentu dan sebab yang halal. Pasal 1335 KUH Perdata menentukan bahwa perjanjian yang dibuat tanpa sebab, berdasarkan sebab palsu, atau berdasarkan sebab terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum. Pasal 1337 KUH Perdata selanjutnya menentukan bahwa sebab adalah terlarang apabila bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum.

Perjanjian *nominee* yang ditujukan agar WNA dapat menguasai Hak Milik atas tanah mempunyai sebab yang bertentangan dengan Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Akibatnya, hubungan hukum materiil yang dibentuk melalui perjanjian tersebut batal demi hukum. Bentuk autentik yang diberikan oleh notaris tidak dapat menjadikan sebab yang terlarang berubah menjadi halal. Akta autentik bukan instrumen yang dapat mengesahkan perbuatan yang secara substansial dilarang oleh undang-undang. Penelitian mengenai tanggung Jawab notaris dalam pembuatan akta *nominee* juga menilai skema tersebut sebagai penyelundupan hukum karena dibuat untuk menghindari larangan WNA memiliki Hak Milik.[30]

[30] M. Edwin Azhari, dkk., *Tanggung jawab Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee dalam Kaitannya dengan Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing di Lombok*, Jurnal Akta, Vol.5, No.1 (2018).

Ketiga, tindakan notaris dapat bertentangan dengan kewajiban abatan. Pasal 16 ayat (1) huruf a UU abatan Notaris mewajibkan notaris bertindak amanah, ujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, serta menjaga kepentingan pihak-pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Kewajiban bertindak saksama menghendaki agar notaris melakukan pemeriksaan, memberikan penjelasan dan mempertimbangkan akibat hukum akta secara cermat.

Keempat, tindakan tersebut dapat bertentangan dengan kewajiban memberikan penyuluhan hukum. Berdasarkan Pasal 15 ayat (2) huruf e UU abatan Notaris, notaris berwenang memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta. Dalam skema *nominee*, penyuluhan tersebut seharusnya mencakup penjelasan bahwa WNA tidak dapat mempunyai Hak Milik atas tanah dan penggunaan nama WNI tidak memberikan hak kepemilikan kepada WNA.

Kelima, notaris mempunyai dasar untuk menolak pembuatan akta yang bertentangan dengan hukum. Pasal 16 ayat (1) huruf e UU abatan Notaris pada dasarnya mewajibkan notaris memberikan pelayanan sesuai undang-undang, kecuali terdapat alasan untuk menolak. Adanya tujuan yang bertentangan dengan UUPA merupakan alasan hukum yang memadai bagi notaris untuk menolak. Oleh karena itu, tetap dibuatnya akta setelah tujuan terlarang diketahui dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap kewajiban abatan.

d. Unsur Kesalahan Notaris

Kesalahan merupakan unsur penting dalam pertanggungjawaban berdasarkan Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUH Perdata. Kesalahan dapat berbentuk kesengajaan maupun kelalaian. Kesengajaan terjadi apabila notaris mengetahui tujuan terlarang dari akta dan secara sadar membantu para pihak membentuk konstruksi *nominee*. Kelalaian terjadi apabila notaris tidak bermaksud menimbulkan kerugian, tetapi tidak menjalankan tingkat kecermatan yang selayaknya dilakukan oleh seorang notaris.

Ukuran kesalahan notaris tidak hanya didasarkan pada pengetahuan aktual, tetapi pada standar "sepatutnya mengetahui". Artinya, tanggung jawab dapat muncul ketika berdasarkan fakta dan dokumen yang tersedia, seorang notaris yang bertindak profesional seharusnya dapat mengetahui bahwa transaksi tersebut merupakan skema *nominee*.

Beberapa keadaan yang dapat menunjukkan bahwa notaris mengetahui atau sepatutnya mengetahui adanya konstruksi *nominee*, antara lain:

1) terdapat WNA yang menyediakan seluruh dana pembelian tanah;
2) Hak Milik didaftarkan atas nama WNI yang tidak mempunyai kemampuan finansial untuk membeli tanah;
3) WNI diwajibkan membuat pernyataan bahwa dirinya hanya dipinjam namanya;
4) WNA diberi kuasa yang sangat luas dan tidak dapat ditarik kembali;
5) WNI dilarang menjual, mengalihkan, atau membebani tanah tanpa persetujuan WNA;
6) Sertifikat tanah diserahkan dan dikuasai oleh WNA; dan
7) Notaris yang sama membuat seluruh dokumen pendukung dalam waktu yang berdekatan.

Sulit untuk menempatkan notaris hanya sebagai pencatat pasif. Dalam keadaan demikian, notaris tidak sekadar menerima keterangan para pihak, tetapi berpotensi turut membangun konstruksi yang memberikan penguasaan ekonomis dan kewenangan seperti pemilik kepada WNA. Sebaliknya, notaris tidak dapat dipersalahkan secara otomatis apabila para penghadap menyembunyikan fakta sebenarnya, memberikan keterangan palsu, atau menggunakan dokumen yang secara lahiriah sah, sedangkan notaris telah melakukan pemeriksaan sesuai prosedur. Pertanggungjawaban notaris menganut prinsip tanggung Jawab berdasarkan kesalahan, bukan tanggung Jawab mutlak. Oleh sebab itu, setiap perkara harus menilai pengetahuan, keterlibatan dan tingkat kehati-hatian notaris secara konkret.[31]

[31] Suprayitno, dkk., *Op.Cit*..

Batas tersebut penting agar tanggung Jawab terhadap kebenaran materiil tidak sepenuhnya dibebankan kepada notaris. Pada akta pihak, isi utama akta berasal dari keterangan para penghadap. Notaris bertanggung Jawab atas kebenaran formal, yaitu kehadiran, identitas, kecakapan, pembacaan, penandatanganan, waktu, tempat, serta bentuk akta. Akan tetapi, apabila ketidakbenaran materiil terlihat nyata atau konstruksi hukumnya disusun sendiri oleh notaris, notaris tidak dapat berlindung di balik prinsip bahwa seluruh isi akta berasal dari para pihak.

e. Kerugian sebagai Akibat Perbuatan Notaris

Unsur berikutnya adalah adanya kerugian. Pelanggaran kewajiban abatan saja belum cukup untuk membebankan kewajiban ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Pihak yang menggugat harus membuktikan bahwa tindakan atau kelalaian notaris benar-benar menyebabkan kerugian.

Kerugian dapat berbentuk kerugian materiil maupun immateriil. Kerugian materiil dapat berupa kehilangan penguasaan atas sertifikat, biaya perkara, hilangnya kesempatan menggunakan atau mengalihkan tanah, serta kerugian ekonomis lain yang dapat dihitung. Kerugian immateriil dapat berupa tekanan, ketidaknyamanan, atau terganggunya kehormatan dan kepastian hukum pihak yang dirugikan. Namun, kerugian tersebut harus dijelaskan dan dibuktikan, bukan hanya didalilkan secara abstrak.

Penentuan kerugian menjadi kompleks karena para pihak sendiri terlibat dalam perbuatan yang bertentangan dengan hukum. WNA yang menyediakan dana tidak dapat serta-merta menuntut perlindungan sebagai pemilik Hak Milik karena hukum tidak mengakui kedudukannya sebagai subjek Hak Milik. Demikian pula, WNI yang secara sadar bersedia dipinjam namanya tidak selalu dapat diposisikan sepenuhnya sebagai pihak yang beriktikad baik. Akan tetapi, keterlibatan para pihak dalam hubungan *nominee* tidak otomatis menghapus kemungkinan adanya kerugian yang disebabkan secara khusus oleh tindakan notaris. Sebagai contoh, apabila notaris membuat surat yang memberikan kesan bahwa

pemegang sertifikat tidak mempunyai hak terhadap tanah, kemudian surat tersebut digunakan untuk menguasai sertifikat dan objek tanah, tindakan tersebut dapat dinilai mempunyai kontribusi terhadap timbulnya kerugian.

Perbedaan penilaian antara Pengadilan Negeri Gianyar dan Pengadilan Tinggi Denpasar dalam perkara ini menunjukkan pentingnya unsur kerugian. Pengadilan Negeri menilai penggugat tidak dapat membuktikan kerugian yang ditimbulkan oleh notaris, sedangkan Pengadilan Tinggi menilai pembuatan Surat Pernyataan Nomor 46 dan 48 dilakukan dengan kurang hati-hati dan dapat merugikan pemegang hak yang namanya tercantum dalam sertifikat.

f. Hubungan Kausal antara Perbuatan Notaris dan Kerugian

Notaris hanya dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap kerugian yang mempunyai hubungan yang cukup dekat dengan tindakan atau kelalaiannya. Apabila kerugian timbul semata-mata karena para pihak tidak melaksanakan kesepakatan atau salah satu pihak memberikan keterangan palsu tanpa sepengetahuan notaris, hubungan kausal antara tindakan notaris dan kerugian dapat dianggap tidak terbukti. Sebaliknya, apabila akta yang dibuat notaris menjadi instrumen utama yang memungkinkan WNA menguasai sertifikat, menghalangi WNI melakukan perbuatan hukum, atau mengklaim dirinya sebagai pemilik ekonomis, hubungan kausal dapat dinilai terpenuhi. Hubungan kausal tersebut juga harus dibedakan antara peran notaris dan peran PPAT. Kerugian yang berkaitan dengan pendaftaran peralihan hak mungkin berhubungan dengan tindakan dalam kapasitas sebagai PPAT. Sementara itu, kerugian yang timbul karena isi surat pernyataan atau perikatan dapat berhubungan dengan tindakan dalam kapasitas sebagai notaris. Lidya Christina Wardhani menyatakan bahwa pembatalan akta oleh pengadilan tidak selalu menimbulkan tanggung Jawab bagi Notaris/PPAT. Tanggung Jawab baru dapat dibebankan apabila pembatalan tersebut berkaitan dengan kesalahan pejabat dan kesalahan tersebut menimbulkan kerugian kepada pihak lain.[32]

[32] Lidya Christina Wardhani, *Tanggung Jawab Notaris/PPAT terhadap Akta yang Dibatalkan oleh Pengadilan*, Lex Renaissance, Vol.2, No.1 (2017).

g. Bentuk Pertanggungjawaban Notaris

Notaris yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dalam pembuatan akta *nominee* dapat menghadapi beberapa bentuk pertanggungjawaban.

1) Pertanggungjawaban perdata

Pertanggungjawaban perdata merupakan konsekuensi utama dari Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUH Perdata. Notaris dapat diwajibkan mengganti biaya, kerugian dan bunga apabila seluruh unsur perbuatan melawan hukum terbukti. Ganti rugi tersebut tidak dijatuhkan hanya karena akta yang dibuat tidak sah. Penggugat harus membuktikan bahwa notaris melakukan kesalahan dan kesalahan itu secara langsung atau patut diperkirakan menyebabkan kerugian. Bentuk ganti rugi harus disesuaikan dengan kerugian nyata yang terbukti dalam persidangan.[33]

2) Pertanggungjawaban administratif

Tindakan notaris yang tidak amanah, tidak saksama, atau melanggar tata cara pembuatan akta dapat menimbulkan sanksi administratif berdasarkan UU abatan Notaris. Pasal 16 ayat (11) UU abatan Notaris memberikan kemungkinan penjatuhan sanksi berupa peringatan tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian dengan tidak hormat. Pertanggungjawaban administratif bersifat terpisah dari tanggung Jawab perdata. Meskipun pihak yang dirugikan tidak mengajukan ganti rugi, notaris masih dapat diperiksa secara administratif apabila terdapat dugaan pelanggaran abatan.

3) Pertanggungjawaban berdasarkan kode etik

Pembuatan akta yang dimaksudkan untuk menyiasati larangan UUPA dapat pula dinilai sebagai pelanggaran terhadap kehormatan dan martabat abatan notaris. Notaris mempunyai kewajiban etik untuk menjalankan profesi secara ujur, mandiri, tidak berpihak dan bertanggung Jawab. Pelanggaran kode etik dikenai sanksi organisasi berupa teguran, peringatan, pemberhentian sementara dari keanggotaan,

[33] Kunni Afifah, *Op.Cit.*.

atau pemberhentian dari organisasi profesi. Sanksi etik tidak menghapus kemungkinan dijatuhkannya sanksi perdata dan administratif.

4) Pertanggungjawaban dalam kapasitas sebagai PPAT

Tindakan yang dipermasalahkan berkaitan dengan Akta ual Beli atau pendaftaran peralihan hak atas tanah, pertanggungjawaban pejabat juga harus dinilai berdasarkan peraturan abatan PPAT. PPAT berkewajiban memastikan bahwa perbuatan hukum yang menjadi dasar perubahan data pendaftaran tanah memenuhi persyaratan formal dan materiil. Kedudukan rangkap sebagai notaris dan PPAT tidak dapat digunakan untuk mengaburkan tanggung Jawab. Fakta bahwa pejabat yang sama membuat AJB dan surat pernyataan dapat menjadi dasar untuk menilai tingkat pengetahuan pejabat terhadap keseluruhan transaksi.

5) Pertanggungjawaban pidana

Pertanggungjawaban pidana bukan akibat otomatis dari batalnya akta atau adanya putusan perdata yang menyatakan notaris melakukan perbuatan melawan hukum. Tanggung Jawab pidana hanya dapat diterapkan apabila terbukti adanya kesengajaan dan terpenuhinya unsur tindak pidana tertentu, misalnya pemalsuan atau keterlibatan secara sadar dalam memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik. Dengan demikian, putusan perdata yang menyatakan adanya kelalaian tidak serta-merta membuktikan adanya kesalahan pidana. Setiap bentuk pertanggungjawaban mempunyai unsur, prosedur dan standar pembuktian.

3. Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung dalam Menilai Keabsahan Akta ual Beli dan Tanggung Jawab Notaris Atas Perbuatan Melawan Hukum dalam Perjanjian *Nominee* Pada Putusan Nomor 1208 PK/Pdt/2022

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1208 PK/Pdt/2022 merupakan putusan peninjauan kembali yang diajukan pihak Ketut Alit Nariasih Dadu,

yaitu notaris sekaligus Pejabat Pembuat Akta Tanah yang sebelumnya dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum oleh Pengadilan Tinggi Denpasar. Persoalan tanggung Jawab notaris dalam perkara ini tidak terletak pada pembuatan Akta ual Beli Nomor 491/2014 dan Akta ual Beli Nomor 497/2014, sebab kedua AJB tersebut dinyatakan sah menurut hukum. Persoalan hukum ustru terletak pada tindakan notaris menerbitkan Surat Pernyataan Hal yang Sebenarnya dan Perikatan Nomor 46 dan Nomor 48 tertanggal 18 November 2014 yang digunakan untuk membentuk hubungan *nominee* antara Ninik Handayani sebagai WNI dan Ingrid . Driehuizen sebagai WNA.

Pengadilan Tinggi Denpasar menilai kedua surat tersebut sebagai produk hukum yang bertentangan dengan hukum agraria karena memberikan pengakuan bahwa Ninik Handayani hanya dipinjam namanya, sedangkan penguasaan dan kepentingan ekonomis atas tanah berada pada Ingrid . Driehuizen. Oleh sebab itu, Pengadilan Tinggi menyatakan notaris telah melakukan perbuatan melawan hukum, menyatakan Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 tidak mempunyai kekuatan hukum, tetapi tetap mempertahankan keabsahan kedua AJB dan kepemilikan Ninik Handayani sebagai pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat.

Mahkamah Agung dalam pemeriksaan peninjauan kembali tidak menguraikan kembali secara terperinci seluruh unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan notaris. Pertimbangannya bersifat menguatkan dan mempertahankan pertimbangan Pengadilan Tinggi Denpasar. Karena itu, untuk memahami dasar tanggung Jawab notaris dalam Putusan Nomor 1208 PK/Pdt/2022, pertimbangan Mahkamah Agung harus dibaca sebagai satu kesatuan dengan pertimbangan Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 13/PDT/2022/PT DPS.

a. Kedudukan notaris sebagai Pemohon Peninjauan Kembali

Ketut Alit Nariasih Dadu, mengajukan peninjauan kembali setelah Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam memori peninjauan kembali, notaris pada pokoknya mempersoalkan penilaian Pengadilan Tinggi yang menyatakan dirinya telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Notaris mendalilkan bahwa surat pernyataan yang dibuatnya bertujuan memberikan perlindungan hukum kepada Ingrid sebagai pihak yang menyediakan dana pembelian tanah. Notaris juga berpendapat bahwa Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 dibuat untuk memenuhi kebutuhan hukum para pihak dan dapat digunakan sebagai dasar perubahan atau konversi status tanah menjadi hak yang dapat dikuasai oleh WNA, seperti Hak Pakai. Pemohon PK bahkan meminta agar AJB serta surat pernyataan tersebut dinyatakan sah dan mengikat. Dalil tersebut pada dasarnya dibangun atas anggapan bahwa seorang notaris hanya menuangkan kehendak dan kepentingan para pihak ke dalam suatu dokumen hukum. Menurut pemikiran tersebut, selama para pihak menghendaki pembuatan akta dan notaris bertindak dalam kewenangannya, tanggung Jawab atas substansi perjanjian seharusnya dibebankan kepada para pihak.

Mahkamah Agung tidak menerima argumentasi tersebut. Kedudukan notaris sebagai pejabat umum menyebabkan notaris tidak dapat ditempatkan hanya sebagai penulis pasif yang mencatat setiap kehendak penghadap. Kewenangan notaris untuk membuat akta autentik selalu disertai kewajiban untuk memastikan bahwa produk yang dibuatnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan dan ketertiban umum.

b. Penolakan alasan kekhilafan hakim atau kekeliruan yang nyata

Dasar yang diajukan Pemohon PK adalah adanya kekhilafan hakim atau kekeliruan yang nyata dalam Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar. Akan tetapi, Mahkamah Agung menyatakan bahwa alasan tersebut tidak dapat dibenarkan. Menurut Mahkamah Agung, dalil Pemohon PK pada hakikatnya hanya menunjukkan perbedaan pendapat dalam menilai fakta dan alat bukti yang telah diperiksa oleh Pengadilan Tinggi.

Mahkamah Agung menilai bahwa Pengadilan Tinggi telah mempertimbangkan fakta perkara secara tepat. ual beli tanah telah dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang, yaitu PPAT dan kedua bidang tanah telah bersertipikat atas nama Ninik Handayani. Berdasarkan SEMA Nomor 10 Tahun 2020, pihak yang harus diakui sebagai pemilik adalah pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat meskipun dana pembelian berasal dari WNA. Karena tidak ditemukan kekhilafan hakim maupun kekeliruan yang nyata, permohonan peninjauan kembali ditolak.

Penolakan tersebut mempunyai konsekuensi bahwa seluruh amar Pengadilan Tinggi mengenai perbuatan melawan hukum notaris tetap berlaku. Dengan demikian, Mahkamah Agung secara yuridis membenarkan kesimpulan bahwa tindakan Ketut Alit Nariasih Dadu menerbitkan Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 merupakan perbuatan melawan hukum. Perlu ditegaskan bahwa Mahkamah Agung tidak melakukan pemeriksaan ulang secara lengkap seperti pengadilan tingkat pertama atau banding. Mahkamah Agung hanya menilai apakah terdapat alasan luar biasa yang dapat membatalkan putusan berkekuatan hukum tetap. Ketika alasan tersebut dinyatakan tidak terbukti, pertimbangan dan amar Pengadilan Tinggi tetap dipertahankan.

Unsur pertama dalam perbuatan melawan hukum adalah adanya suatu perbuatan. Perbuatan tersebut dapat berupa tindakan aktif maupun kelalaian untuk melakukan sesuatu yang diwajibkan oleh hukum. Dalam perkara ini, tindakan aktif notaris adalah membuat dan menerbitkan Surat Pernyataan Hal yang Sebenarnya dan Perikatan Nomor 46 serta Nomor 48 pada tanggal 18 November 2014. Kedua surat tersebut diterbitkan setelah pembuatan AJB Nomor 491/2014 tanggal 5 November 2014 dan AJB Nomor 497/2014 tanggal 11 November 2014. Dalam kedua AJB, Ninik Handayani dicantumkan sebagai pembeli dan dinyatakan sebagai pihak yang memperoleh objek ual beli. Namun, melalui Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48, dibuat konstruksi bahwa Ninik hanya dipinjam namanya, seluruh dana berasal dari Ingrid dan kepentingan atas tanah sesungguhnya berada pada Ingrid.

Terdapat dua kapasitas abatan yang berbeda dalam rangkaian tersebut. Ketika membuat AJB, Ketut Alit Nariasih Dadu bertindak sebagai PPAT. Ketika membuat Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48, ia bertindak sebagai notaris. Perbedaan kapasitas tersebut penting karena pengadilan tidak menyatakan AJB sebagai perbuatan melawan hukum. Kedua AJB ustru dinyatakan sah. Perbuatan melawan hukum dilekatkan secara khusus pada penerbitan produk notarial yang membentuk konstruksi *nominee*.

Tindakan tersebut tidak dinilai secara terpisah dari keseluruhan transaksi. Kesamaan objek, para pihak, pejabat pembuat dan kedekatan waktu menunjukkan bahwa notaris mengetahui hubungan antara AJB dan surat pernyataan. Setelah membuat AJB yang menempatkan Ninik sebagai pembeli, pejabat yang sama menerbitkan dokumen yang pada dasarnya mengingkari atau mengurangi akibat hukum dari AJB tersebut.

Pengadilan Tinggi Denpasar menilai bahwa Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 merupakan bagian dari perjanjian pinjam nama yang bertentangan dengan UUPA. Kedua surat menunjukkan bahwa Ingrid sebagai Warga Negara Belanda meminjam nama Ninik untuk melakukan ual beli dan mencatatkan Hak Milik atas tanah. Karena WNA tidak dapat menjadi pemegang Hak Milik, konstruksi tersebut dipandang sebagai bentuk penyelundupan hukum. Sifat melawan hukum dari tindakan notaris dapat ditinjau dari beberapa aspek. Pertama, tindakan tersebut bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik. Kedua, tindakan tersebut bertentangan dengan Pasal 26 ayat (2) UUPA yang melarang setiap perbuatan yang secara langsung atau tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan Hak Milik kepada orang asing.

Ketiga, hubungan *nominee* tidak memenuhi syarat objektif sahnya perjanjian berupa sebab yang halal. Pasal 1335 KUH Perdata menentukan bahwa perjanjian tanpa sebab, berdasarkan sebab palsu, atau sebab terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum. Pasal 1337 KUH Perdata menyatakan bahwa suatu sebab dilarang apabila bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum.

Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 dibuat untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan WNA atas tanah Hak Milik. Tujuan tersebut bertentangan dengan norma hukum agraria yang bersifat memaksa. Oleh karena itu, pemberian bentuk notarial terhadap surat tersebut tidak dapat menjadikan hubungan yang dilarang berubah menjadi sah.

Keempat, tindakan tersebut bertentangan dengan kewajiban hukum notaris. Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang abatan Notaris mengharuskan notaris bertindak amanah, ujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, serta menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Notaris yang mengetahui bahwa suatu dokumen digunakan untuk menyiasati larangan hukum agraria seharusnya tidak membuat atau menerbitkan dokumen tersebut.

Pertanggungjawaban berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata mengharuskan adanya kesalahan. Kesalahan dapat berbentuk kesengajaan maupun kelalaian. Dalam perkara ini, pertimbangan pengadilan lebih menekankan adanya kelalaian dan kurangnya kehati-hatian notaris dalam menjalankan abatan.

Pengadilan Tinggi secara tegas menyatakan bahwa walaupun pembuatan surat dilakukan atas permintaan para pihak, notaris seharusnya menjelaskan bahwa perjanjian pinjam nama tidak dibenarkan oleh ketentuan hukum yang berlaku. Namun, notaris ustru membuat dan menerbitkan produk yang bertentangan dengan hukum. Atas dasar tersebut, tindakannya dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Pertimbangan tersebut menunjukkan bahwa alasan “atas permintaan para pihak” tidak membebaskan notaris dari tanggung Jawab. Para pihak memang memiliki kebebasan berkontrak, tetapi kebebasan tersebut dibatasi oleh undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum. Notaris juga tidak mempunyai kewajiban untuk menerima seluruh permintaan pembuatan akta apabila tujuan perbuatannya bertentangan dengan hukum.

Notaris mempunyai kewenangan memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta berdasarkan Pasal 15 ayat (2) huruf e UU abatan Notaris. Kewenangan tersebut mengandung tanggung Jawab untuk menjelaskan kedudukan hukum para pihak, keabsahan perbuatan dan akibat hukum dari dokumen yang hendak dibuat. Dalam perkara ini, penyuluhan hukum yang seharusnya diberikan adalah bahwa WNA tidak dapat memiliki Hak Milik dan perjanjian pinjam nama tidak dapat digunakan sebagai dasar kepemilikan tanah.

Notaris juga seharusnya menolak membuat surat tersebut. Pasal 16 ayat (1) huruf e UU abatan Notaris memang mewajibkan notaris memberikan pelayanan, tetapi kewajiban tersebut dikecualikan apabila terdapat alasan untuk menolak. Tujuan perjanjian yang bertentangan dengan UUPA merupakan alasan hukum yang cukup untuk melakukan penolakan. Dengan demikian, kesalahan notaris bukan sekadar karena surat tersebut kemudian disengketakan. Kesalahannya terletak pada kegagalan menggunakan pengetahuan hukum dan kewenangan abatan untuk mencegah lahirnya produk yang bertentangan dengan hukum. Standar kehati-hatian notaris harus lebih tinggi daripada orang biasa karena notaris merupakan pejabat umum yang memiliki keahlian profesional dan produk abatannya dipercaya masyarakat.

Unsur perbuatan melawan hukum berikutnya adalah adanya kerugian dan hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian tersebut. Pengadilan Tinggi menyebut empat unsur perbuatan melawan hukum, yaitu adanya perbuatan, kesalahan, kerugian dan hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian. Dalam perkara ini, posisi hukum Ninik telah ditetapkan melalui dua AJB dan sertipikat Hak Milik yang tercatat atas namanya. Akan tetapi, Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 digunakan untuk menunjukkan bahwa Ninik bukan pemilik sebenarnya dan hanya merupakan pihak yang dipinjam namanya. Dokumen tersebut kemudian mendukung penguasaan objek tanah dan sertipikat oleh Ingrid.

Kerugian yang timbul tidak hanya berupa kerugian finansial langsung, tetapi juga terganggunya pelaksanaan hak Ninik sebagai pemegang sertipikat. Ninik tidak dapat menguasai tanah, memegang sertipikat, menggunakan objek, atau melaksanakan kewenangan hukum sebagai pemegang Hak Milik karena Ingrid menggunakan konstruksi *nominee* untuk mempertahankan penguasaan atas objek tersebut.

Tindakan notaris mempunyai hubungan dengan keadaan tersebut karena Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 menjadi dokumen yang digunakan untuk memberikan dasar bagi klaim Ingrid sebagai pemilik ekonomis. Tanpa adanya surat pernyataan tersebut, posisi hukum Ingrid hanya sebagai pihak yang menyediakan dana dan tidak mempunyai dokumen notarial untuk menyatakan bahwa pemegang sertipikat hanyalah pihak pinjaman nama. Meskipun demikian, amar putusan tidak menghukum notaris membayar ganti rugi materiil dan immateriil sebagaimana umlah yang diminta oleh Penggugat. Pengadilan Tinggi hanya mengabulkan gugatan untuk sebagian dan menolak gugatan untuk selain dan selebihnya. Konsekuensi langsung bagi notaris adalah pernyataan bahwa dirinya melakukan perbuatan melawan hukum, tidak berlakunya Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48, serta kewajiban membayar biaya perkara secara bersama-sama dan tanggung renteng dengan Ingrid.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa deklarasi adanya perbuatan melawan hukum harus dibedakan dari penghukuman untuk membayar ganti rugi. Pengadilan dapat menyatakan suatu tindakan sebagai perbuatan melawan hukum dan membatalkan atau meniadakan kekuatan hukumnya tanpa mengabulkan seluruh tuntutan ganti rugi yang dimohonkan.

Pada tingkat pertama, Pengadilan Negeri Gianyar menolak seluruh gugatan Ninik. Pengadilan Negeri memandang hubungan antara Ninik dan Ingrid sebagai perjanjian *nominee* yang batal demi hukum karena bertentangan dengan Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Mayoritas hakim menilai bahwa karena seluruh rangkaian transaksi didasarkan pada hubungan *nominee*, Ninik tidak dapat menuntut perlindungan sebagai pemilik hanya berdasarkan nama yang tercantum dalam sertipikat.

Pengadilan Negeri juga menilai bahwa kerugian yang secara khusus disebabkan oleh tindakan notaris tidak dapat dibuktikan. Karena itu, pada tingkat pertama tidak terdapat dasar yang cukup untuk menyatakan notaris melakukan perbuatan melawan hukum. Pendekatan tersebut memandang ketidakabsahan hubungan *nominee* sebagai kesalahan para pihak secara bersama-sama dan tidak secara khusus membebankan tanggung Jawab kepada notaris.

Pengadilan Tinggi menggunakan pendekatan yang berbeda. Berdasarkan SEMA Nomor 10 Tahun 2020, pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat harus diakui sebagai pemilik meskipun dana berasal dari WNA. Oleh karena sertipikat tercatat atas nama Ninik, Ninik merupakan pemilik sah. Surat pernyataan *nominee* tidak dapat melemahkan kedudukan AJB dan sertipikat tersebut. Setelah menentukan bahwa Ninik merupakan pemilik, Pengadilan Tinggi menilai tindakan Ingrid menguasai tanah dan tindakan notaris membuat surat pernyataan sebagai perbuatan melawan hukum. Dengan demikian, penentuan kepemilikan menjadi dasar awal untuk menilai adanya pelanggaran terhadap hak Ninik.

Mahkamah Agung memilih mempertahankan pendekatan Pengadilan Tinggi. Dengan menolak permohonan PK, Mahkamah Agung secara tidak langsung menolak pendekatan Pengadilan Negeri yang tidak membebankan tanggung Jawab kepada notaris. Salah satu bagian penting dari putusan ini adalah pemisahan antara tindakan Ketut Alit Nariasih Dadu sebagai PPAT dan sebagai notaris. Ketika membuat AJB Nomor 491/2014 dan AJB Nomor 497/2014, ia bertindak sebagai PPAT. Ketika membuat Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48, ia bertindak sebagai notaris.

Pengadilan menyatakan kedua AJB sah menurut hukum. Artinya, pengadilan tidak menemukan dasar untuk menyatakan bahwa tindakan dalam kapasitas sebagai PPAT merupakan perbuatan melawan hukum. Kedua AJB dibuat di hadapan pejabat yang berwenang, pembelinya adalah WNI dan peralihan hak telah didaftarkan atas nama pembeli.

Sebaliknya, tanggung Jawab perbuatan melawan hukum dibebankan atas tindakan dalam kapasitas sebagai notaris. Surat pernyataan yang diterbitkan setelah AJB ustru bertentangan dengan akibat hukum AJB dan sistem pendaftaran tanah. Surat tersebut memberikan pengakuan terhadap kepemilikan ekonomis WNA yang tidak dikenal sebagai dasar kepemilikan Hak Milik dalam sistem hukum agraria Indonesia. Dengan demikian, putusan ini tidak menyatakan bahwa setiap produk yang dibuat pejabat tersebut cacat hukum. Pengadilan secara spesifik membedakan produk yang sah dengan produk yang bertentangan dengan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa tanggung Jawab notaris harus dinilai berdasarkan setiap tindakan abatan, kewenangan yang digunakan, substansi dokumen dan akibat hukumnya.

Mahkamah Agung tidak merumuskan secara eksplisit standar baru mengenai tanggung Jawab notaris. Akan tetapi, penolakan PK menegaskan beberapa standar profesional yang harus diterapkan oleh notaris. Pertama, notaris tidak boleh hanya mengandalkan kehendak para pihak. Kehendak tersebut harus diperiksa kesesuaiannya dengan hukum. Suatu permintaan yang bertentangan dengan norma hukum yang bersifat memaksa harus ditolak. Kedua, kewenangan membuat akta tidak sama dengan kewenangan untuk melegitimasi seluruh kepentingan para pihak. Akta autentik hanya dapat dibuat terhadap perbuatan hukum yang dibenarkan. Bentuk autentik tidak menyembuhkan causa yang terlarang. Ketiga, notaris harus melihat hubungan antardokumen. Dalam perkara ini, Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 tidak dapat dinilai secara terpisah dari AJB, status kewarganegaraan Ingrid dan sertipikat atas nama Ninik. Keseluruhan rangkaian tersebut secara elas menunjukkan adanya penggunaan pinjam nama. Keempat, notaris harus memberikan penyuluhan hukum. Ketika para pihak meminta pembuatan perjanjian *nominee*, notaris harus menjelaskan bahwa praktik tersebut bertentangan dengan UUPA dan tidak memberikan perlindungan kepemilikan kepada WNA. Kelima, notaris sendiri mempunyai kewajiban untuk menolak.

Apabila setelah diberikan penjelasan para pihak tetap meminta pembuatan dokumen yang bertentangan dengan hukum, notaris tidak boleh meneruskan pembuatannya.

Pertimbangan tersebut sejalan dengan pendapat bahwa notaris bukan hanya bertanggung Jawab terhadap aspek formal akta, tetapi juga terhadap ketepatan konstruksi hukum yang dibuatnya. Notaris memang tidak selalu bertanggung Jawab atas seluruh kebenaran materiil keterangan penghadap. Namun, apabila tujuan terlarang terlihat secara elas dan notaris turut menyusun instrumen hukumnya, tanggung Jawab tidak dapat dialihkan sepenuhnya kepada para pihak.[34] Mahkamah Agung akhirnya menolak permohonan peninjauan kembali Ketut Alit Nariasih Dadu. Putusan tersebut menyebabkan Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar tetap berkekuatan hukum. Akibat hukum terhadap notaris adalah:

1) Ketut Alit Nariasih Dadu secara hukum dinyatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum;
2) Surat Pernyataan Hal yang Sebenarnya Nomor 46 tanggal 18 November 2014 dinyatakan tidak berkekuatan hukum;
3) Surat Pernyataan Hal yang Sebenarnya Nomor 48 tanggal 18 November 2014 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum;
4) AJB Nomor 491/2014 dan AJB Nomor 497/2014 tetap dinyatakan sah;
5) Ninik Handayani tetap diakui sebagai pemilik kedua bidang tanah; dan
6) notaris bersama-sama dengan Ingrid dihukum secara tanggung renteng membayar biaya perkara pada tingkat pertama dan banding.

Putusan tersebut tidak memuat penghukuman ganti rugi secara pribadi kepada notaris dalam umlah tertentu. Putusan juga tidak secara otomatis menjatuhkan sanksi administratif, etik, atau pidana. Namun, pernyataan bahwa notaris telah melakukan perbuatan melawan hukum dapat menjadi dasar untuk menilai tanggung Jawab lain melalui mekanisme yang berbeda sesuai dengan UU abatan Notaris dan kode etik.

[34] Suprayitno, dkk., *Op.Cit*..

Tanggung Jawab administratif memerlukan pemeriksaan melalui Majelis Pengawas Notaris. Tanggung Jawab etik diperiksa berdasarkan mekanisme organisasi profesi. Adapun tanggung Jawab pidana hanya dapat dikenakan apabila terbukti adanya kesengajaan dan terpenuhinya unsur tindak pidana tertentu. Putusan perdata yang menyatakan adanya perbuatan melawan hukum tidak dengan sendirinya membuktikan tindak pidana.

Pertimbangan Mahkamah Agung dapat dinilai tepat karena menempatkan notaris sebagai pejabat profesional yang tidak boleh memberikan bentuk autentik terhadap perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Pembuatan akta atas permintaan para pihak tidak menghapus kewajiban notaris untuk menerapkan prinsip kehati-hatian.

Ketepatan putusan juga terlihat dari pemisahan antara AJB dan surat pernyataan. AJB dibuat kepada Ninik sebagai WNI dan telah menjadi dasar pencatatan sertipikat atas namanya. Karena itu, AJB dipertahankan. Sebaliknya, surat pernyataan dibuat untuk memberikan penguasaan seperti pemilik kepada Ingrid yang berstatus WNA. Karena bertentangan dengan UUPA, surat tersebut dinyatakan tidak berkekuatan hukum.

Putusan ini juga memberikan pesan bahwa tanggung Jawab notaris tidak hanya timbul karena pelanggaran bentuk atau prosedur pembuatan akta. Tanggung Jawab dapat pula timbul karena substansi dan tujuan dokumen yang dibuat. Notaris yang secara formal menjalankan prosedur tetapi mengetahui bahwa produk tersebut digunakan sebagai sarana penyelundupan hukum tetap dapat dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum. Namun, pertimbangan Mahkamah Agung tergolong singkat. Mahkamah Agung tidak menguraikan secara langsung bagaimana masing-masing unsur Pasal 1365 KUH Perdata terpenuhi pada diri notaris. Penjelasan tentang perbuatan, kesalahan, kerugian dan hubungan kausal terutama ditemukan dalam pertimbangan Pengadilan Tinggi yang dipertahankan oleh Mahkamah Agung. Oleh sebab itu, kesimpulan mengenai tanggung Jawab notaris dalam putusan ini merupakan hasil pembacaan sistematis antara putusan banding dan putusan PK.

Selain itu, amar yang menyatakan notaris melakukan perbuatan melawan hukum tidak disertai penghukuman ganti rugi tertentu terhadap notaris. Hal ini menunjukkan bahwa tujuan utama putusan adalah memulihkan kepastian status tanah, meniadakan kekuatan hukum surat pernyataan *nominee* dan mengembalikan objek kepada pemegang sertipikat, bukan menghukum notaris membayar seluruh kerugian yang didalilkan.

Berdasarkan keseluruhan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung memandang tanggung Jawab notaris lahir karena notaris telah membuat produk hukum yang bertentangan dengan hukum agraria. Notaris mengetahui atau setidak-tidaknya seharusnya mengetahui bahwa Surat Pernyataan Nomor 46 dan Nomor 48 digunakan untuk membentuk penguasaan Hak Milik oleh WNA melalui pinjam nama. Sebagai pejabat umum, notaris seharusnya memberikan penjelasan bahwa praktik tersebut tidak dibenarkan dan menolak pembuatan dokumennya.

Penolakan permohonan peninjauan kembali menegaskan bahwa dalih notaris sebagai pihak yang hanya menuangkan kehendak para penghadap tidak dapat diterima. Kewenangan notaris selalu disertai tanggung Jawab untuk menjaga agar akta yang dibuatnya tidak menjadi sarana penyelundupan hukum. Dengan demikian, tindakan menerbitkan surat pernyataan *nominee* dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila bertentangan dengan kewajiban abatan, dilakukan tanpa kehati-hatian yang semestinya dan menimbulkan gangguan atau kerugian terhadap hak pihak lain.

C. PENUTUP

Perjanjian nominee dalam kepemilikan Hak Milik atas tanah oleh Warga Negara Asing tidak sah dalam sistem hukum agraria Indonesia karena bertentangan dengan asas nasionalitas dalam Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUPA, serta Pasal 26 ayat (2) UUPA dan tidak memenuhi syarat sebab yang halal menurut Pasal 1320, 1335 dan 1337 KUH Perdata sehingga konsekuensinya batal demi hukum.

Tanggung Jawab notaris tidak timbul otomatis akibat sengketa dokumen, melainkan harus didasarkan pada kesalahan, kelalaian, sifat melawan hukum, kerugian dan hubungan kausal; notaris dapat dimintai pertanggungjawaban apabila mengetahui atau sepatutnya mengetahui akta digunakan untuk menyiasati larangan kepemilikan Hak Milik oleh WNA, yang dapat berbentuk tanggung Jawab perdata (Pasal 1365 dan 1366 KUH Perdata), administratif dan etik. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 1208 PK/Pdt/2022 mempertahankan keabsahan AJB Nomor 491/2014 dan 497/2014 karena dibuat sah di hadapan PPAT oleh WNI yang berhak, menolak permohonan peninjauan kembali notaris dan menegaskan bahwa Surat Pernyataan Nomor 46 dan 48 tidak mempunyai kekuatan hukum serta notaris telah melakukan perbuatan melawan hukum karena kurang berhati-hati.

Pemerintah perlu membentuk pengaturan yang lebih tegas dan khusus mengenai larangan perjanjian nominee yang memuat definisi, bentuk perbuatan pinjam nama, akibat hukum terhadap tanah, status pemegang sertipikat, pengembalian dana, serta sanksi, sekaligus menyelaraskan Pasal 26 ayat (2) UUPA dengan SEMA Nomor 10 Tahun 2020 untuk mencegah perbedaan putusan dalam perkara serupa. Notaris dan PPAT harus menerapkan prinsip kehati-hatian lebih ketat dengan memeriksa tidak hanya kelengkapan dokumen formal tetapi juga sumber dana, hubungan para pihak, tujuan transaksi, penguasaan sertipikat dan keterkaitan dokumen pendukung; apabila ditemukan indikasi pemberian kewenangan seperti pemilik kepada WNA, pejabat wajib memberikan penyuluhan hukum dan menolak pembuatan dokumen tersebut dengan pencatatan tertulis. Mahkamah Agung perlu memperkuat keseragaman hukum melalui peraturan atau rumusan kamar yang lebih terperinci mengenai akibat hukum perjanjian nominee, termasuk kedudukan AJB, sertipikat, dokumen nominee, akibat Pasal 26 ayat (2) UUPA, serta ukuran kesalahan notaris, dengan menguraikan secara eksplisit pemenuhan setiap unsur Pasal 1365 KUH Perdata untuk memberikan kepastian batas tanggung Jawab notaris.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan).

HS, Salim. 2016. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Nurhayati, Siti. 2020. Hukum Perjanjian Di Indonesia. (Jakarta: Rajawali Pers).

Sekarmadji, Agus, dkk.. 2022. *Seri Hukum Agraria: Hak Atas Tanah bagi Orang Asing*. (Surabaya: Airlangga University Press).

Setiawan, Rachmat. 1982. *Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum*. (Bandung: Alumni).

Suprayitno, dkk.. 2025. *Penerapan Hukum Oleh Notaris dalam Akta Autentik dan Akta Bawah Tangan*. (Medan: Merdeka Kreasi).

Publikasi

Afifah, Kunni. *Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum bagi Notaris secara Perdata terhadap Akta yang Dibuatny*a. Lex Renaissance. Vol.2. No.1 (2017).

Azhari, M. Edwin, dkk.. *Tanggung Jawab Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee dalam Kaitannya dengan Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing di Lombok*. Jurnal Akta. Vol.5. No.1 (2018).

Dewi, Alifia Purnama, dkk.. *Tinjauan Yuridis Status Hukum Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Oleh Warga Negara Asing Menggunakan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee Agreement) (Studi Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN. Gin)*. Jurnal Gender dan Hak Asasi Manusia. Vol.1. No.2 (2023).

Hetharie, Yosia, dkk.. *Perjanjian Nominee sebagai Sarana Penguasaan Hak Milik atas Tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. SASI. Vol.25. No.1 (2019).

Kindangen, Asari Putri. *Tinjauan Yuridis terhadap Kasus Warga Negara Asing yang Memiliki Hak Milik Atas Tanah melalui Perjanjian Nominee Menurut Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960*. Lex Et Societatis. Vol.7. No.2 (2019).

N, 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).

Nugrahaningsih, Widi dan Ety Isworo. *Model Perjanjian Sesuai Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Produktif dan Larangan Alih Kepemilikan Lahan secara Nominee*. INTELEKTIVA. Vol.8. No.3 (2026).

Paulinah. *Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing melalui Perjanjian Nominee di Indonesia*. Banua Law Review. Vol.4. No.1 (2022).

Permatadani, Ega dan Anang Dony Irawan. *Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Asing Ditinjau dari Hukum Tanah Indonesia*. Khatulistiwa Law Review. Vol.2. No.2 (2021).

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

Saputri, Andina Damayanti. *Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Tanah bagi Warga Negara Asing yang Berkedudukan di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS)*. Jurnal Repertorium. Vol.2. No.2 (2015).

Simanjuntak, Aryadi Kristianto, dkk.. *Kedudukan Perjanjian Nominee Sebagai Alas Hak Kepemilikan Atas Tanah bagi Warga Negara Asing di Indonesia*. Krisna Law: Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana. Vol.3. No.3 (2021).

Suhaidi, dkk.. *Pemahaman Hukum tentang Model Ganti Rugi dalam Hukum Lingkungan pada Masyarakat di Desa Pardomuan Ajibata Kabupaten Toba*. Community Development ournal: Jurnal Pengabdian Masyarakat. Vol.5. No.1 (2024).

Takko, Linda Vianty Mala, dkk.. *Perjanjian Nominee dan Akibat Hukumnya Menurut Sistem Hukum Positif Indonesia*. Jurnal Preferensi Hukum. Vol.2. No.2 (2021).

Turman, Briliandra asanusa, dkk.. *Perjanjian Nominee dalam Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Asing pada Kawasan Pesisir Pantai di Kabupaten Mentawai Provinsi Sumatera Barat*. Ranah Research: ournal of Multidisciplinary Research and Development. Vol.7. No.5 (2025).

Wardhani, Lidya Christina. *Tanggung Jawab Notaris/PPAT terhadap Akta yang Dibatalkan oleh Pengadilan*. Lex Renaissance. Vol.2. No.1 (2017).

Widjaja, Gunawan, dkk.. *Nominee Shareholders dalam Perspektif UUPT Baru dan UU Penanaman Modal Baru serta Permasalahannya dalam Praktik*. Jurnal Hukum dan Pasar Modal. Vol.3. No.4 (2008).

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1208 PK/PDT/2022.

Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 13/PDT/2022/PT DPS.

Putusan Pengadilan Negeri Gianyar Nomor 137/Pdt.G/2021/PN Gin.