

AKTA NOMINEE SEBAGAI CELAH HUKUM: ANALISIS KRITIS TERHADAP PERAN DAN TANGGUNG JAWAB NOTARIS

Yafet Febrian Valentino Tololiu
Faculty of Law, Universitas Surabaya

Email : yfvt0702@gmail.com

Abstrak

Praktik penggunaan akta nominee dalam kepemilikan tanah oleh warga negara asing masih banyak ditemukan di Indonesia meskipun bertentangan dengan asas nasionalitas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Akta nominee digunakan sebagai instrumen hukum untuk menyamarkan kepemilikan yang secara substansial memberikan penguasaan atas tanah kepada pihak yang tidak memenuhi persyaratan sebagai subjek hak. Dalam praktiknya, notaris sering ditempatkan sebagai pejabat umum yang menuangkan kehendak para pihak ke dalam akta autentik. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai batas kewenangan dan tanggung jawab notaris ketika akta yang dibuat berpotensi menjadi sarana penyelundupan hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor yang menyebabkan praktik akta nominee tetap berkembang, mengkaji peran dan tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta nominee, serta merumuskan konsep penguatan tanggung jawab notaris sebagai upaya preventif terhadap penyalahgunaan akta autentik. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif menggunakan metode preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberlangsungan praktik akta nominee dipengaruhi oleh kekosongan pengaturan yang secara eksplisit mengatur nominee agreement, luasnya penerapan asas kebebasan berkontrak, serta belum optimalnya penerapan prinsip kehati-hatian oleh notaris. Penelitian ini menawarkan penguatan tanggung jawab preventif notaris melalui penerapan due diligence yang lebih komprehensif, kewajiban mengidentifikasi tujuan hukum para pihak, dan penguatan norma mengenai kewajiban menolak pembuatan akta yang mengandung indikasi penyelundupan hukum.

Kata Kunci: Akta nominee, notaris, penyelundupan hukum, tanggung jawab hukum, kepastian hukum.

Abstract

The use of nominee deeds in land ownership involving foreign nationals continues to occur in Indonesia despite conflicting with the nationality principle established under Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations. Nominee arrangements are frequently employed to disguise the actual control of land by parties who are legally prohibited from owning land rights. Within this practice, notaries often serve as public officials authorized to formalize the intentions of the parties into authentic deeds. This situation raises significant legal questions regarding the scope of notarial authority and liability when authentic

Article History

Received: Juli 2026
Reviewed: Juli 2026
Published: Juli 2026

Plagirism checker no 806

Doi : prefix doi :
10.8734/causa.v1i2.365

Copyright : author

Publish by : causa



This work is licensed
under a [creative
commons attribution-
noncommercial 4.0
international license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

deeds become instruments for legal circumvention. This study aims to analyze the factors contributing to the persistence of nominee arrangements, examine the role and legal liability of notaries in preparing nominee deeds, and formulate a framework for strengthening notarial responsibility as a preventive mechanism against the misuse of authentic deeds. This normative legal research applies statutory, conceptual, and case approaches. Legal materials are analyzed qualitatively using a prescriptive method. The findings indicate that nominee practices persist due to the absence of explicit legal regulation, the extensive application of freedom of contract, and the limited implementation of prudential principles by notaries. The study proposes strengthening preventive notarial responsibility through enhanced legal due diligence, mandatory identification of the parties' legal objectives, and explicit legal obligations requiring notaries to refuse deeds containing indications of legal evasion.

Keywords: Nominee deed, notary, legal liability, legal circumvention, legal certainty.

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari prinsip tersebut ialah setiap tindakan hukum, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat, harus tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam bidang hukum perdata, kepastian hukum diwujudkan melalui keberadaan alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna, yaitu akta autentik yang dibuat oleh pejabat umum sesuai dengan kewenangannya.

Notaris merupakan pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh negara untuk membuat akta autentik mengenai setiap perbuatan hukum, perjanjian, maupun penetapan yang dikehendaki oleh para pihak sepanjang tidak dikecualikan kepada pejabat lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan tersebut menjadikan notaris sebagai salah satu instrumen penting dalam menjamin kepastian hukum, perlindungan hukum, dan ketertiban hukum bagi masyarakat. Kepercayaan yang diberikan negara kepada notaris mengandung konsekuensi bahwa setiap akta yang dibuat harus memenuhi syarat formil maupun materiil sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam praktik, perkembangan aktivitas ekonomi, investasi, dan hubungan hukum lintas negara telah melahirkan berbagai bentuk konstruksi hukum yang tidak selalu sejalan dengan tujuan pembentuk undang-undang. Salah satu bentuk yang banyak menjadi perhatian ialah praktik penggunaan akta nominee dalam penguasaan maupun kepemilikan tanah oleh warga negara asing. Melalui konstruksi nominee, seorang warga negara Indonesia dicantumkan sebagai pemegang hak atas tanah secara formal, sedangkan penguasaan ekonomi dan manfaat yang sesungguhnya berada pada pihak lain, umumnya warga negara asing. Skema tersebut biasanya dibangun melalui serangkaian perjanjian yang saling berkaitan, seperti perjanjian pinjam nama, surat kuasa mutlak, pengakuan utang, perjanjian utang piutang, kuasa menjual, maupun pengikatan lain yang secara keseluruhan bertujuan mempertahankan kendali efektif atas objek hak.

Praktik tersebut bertentangan dengan asas nasionalitas yang menjadi salah satu prinsip fundamental hukum agraria Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 membatasi kepemilikan hak milik atas tanah hanya kepada warga negara Indonesia. Pembatasan tersebut bukan semata-mata kebijakan administratif, melainkan merupakan manifestasi dari amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan bumi, air, dan kekayaan alam di bawah penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, setiap upaya untuk menghindari ketentuan tersebut melalui konstruksi hukum tertentu pada hakikatnya merupakan bentuk penyelundupan hukum.

Permasalahan muncul ketika praktik nominee difasilitasi melalui akta autentik yang dibuat oleh notaris. Dari sudut pandang formal, notaris hanya menuangkan kehendak para pihak ke dalam bentuk akta sesuai prosedur yang berlaku. Akan tetapi, dari sudut pandang substansi, akta tersebut dapat menjadi instrumen yang memberikan legitimasi terhadap perbuatan hukum yang bertentangan dengan tujuan pembentuk undang-undang. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai batas kewajiban notaris. Apakah notaris hanya bertanggung jawab terhadap aspek formal akta, atau juga memiliki tanggung jawab untuk menilai tujuan hukum yang hendak dicapai para pihak.

Perdebatan tersebut semakin kompleks karena peraturan perundang-undangan belum mengatur secara eksplisit mengenai larangan pembuatan akta nominee maupun batas kewajiban notaris dalam mengidentifikasi adanya penyelundupan hukum. Undang-Undang Jabatan Notaris mengatur kewajiban bertindak jujur, mandiri, tidak berpihak, cermat, serta menjaga kepentingan para pihak. Namun demikian, norma tersebut belum memberikan parameter yang jelas mengenai tindakan yang harus dilakukan notaris ketika menghadapi indikasi bahwa suatu perbuatan hukum dimaksudkan untuk menghindari ketentuan hukum yang bersifat memaksa.

Kekosongan pengaturan tersebut menciptakan ruang interpretasi yang luas dalam praktik. Sebagian notaris berpendapat bahwa tanggung jawabnya terbatas pada kebenaran formal berdasarkan dokumen dan identitas yang disampaikan para pihak. Di sisi lain, berkembang pandangan bahwa kedudukan notaris sebagai pejabat umum mengandung kewajiban preventif untuk menolak pembuatan akta yang secara substansial bertentangan dengan hukum. Perbedaan pandangan tersebut menunjukkan bahwa konsep tanggung jawab notaris dalam praktik akta nominee masih menyisakan persoalan teoritis maupun praktis yang belum memperoleh penyelesaian yang memadai.

Penelitian terdahulu pada umumnya membahas keabsahan nominee agreement berdasarkan hukum perjanjian, akibat hukum terhadap kepemilikan tanah oleh warga negara asing, atau tanggung jawab notaris yang dikaitkan dengan pelanggaran administratif dan etik. Kajian tersebut belum secara komprehensif menempatkan akta nominee sebagai manifestasi dari celah hukum yang lahir akibat belum optimalnya harmonisasi antara hukum agraria, hukum perjanjian, dan hukum kenotariatan. Selain itu, penelitian sebelumnya masih cenderung menempatkan notaris sebagai pihak yang pasif dalam pembentukan hubungan hukum, sehingga belum banyak membahas perlunya penguatan fungsi preventif notaris melalui penerapan prinsip kehati-hatian yang lebih progresif.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini mengisi kekosongan kajian dengan menawarkan analisis yang menempatkan akta nominee sebagai bentuk penyelundupan hukum yang memanfaatkan ruang kosong dalam pengaturan mengenai kewajiban preventif notaris. Penelitian ini tidak hanya mengkaji batas tanggung jawab notaris berdasarkan hukum positif, tetapi juga merumuskan konsep penguatan tanggung jawab preventif melalui penerapan *due diligence*, identifikasi tujuan hukum para pihak, dan kewajiban menolak pembuatan akta yang mengandung

indikasi penyelundupan hukum. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan hukum kenotariatan sekaligus menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan kebijakan hukum yang lebih responsif terhadap perkembangan praktik nominee di Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada analisis terhadap norma hukum yang mengatur kewenangan dan tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan praktik nominee. Penelitian hukum normatif dipilih karena permasalahan yang dikaji berorientasi pada adanya disharmoni norma, kekosongan pengaturan, dan kebutuhan pembentukan konsep hukum mengenai batas tanggung jawab preventif notaris terhadap perbuatan hukum yang berindikasi sebagai penyelundupan hukum.

Pendekatan yang digunakan terdiri atas beberapa pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang digunakan untuk mengkaji ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, serta berbagai peraturan pelaksana yang berkaitan dengan pertanahan dan jabatan notaris. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengkaji konsep penyelundupan hukum, asas kebebasan berkontrak, teori tanggung jawab hukum, teori kepastian hukum, serta prinsip kehati-hatian dalam jabatan notaris. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*) digunakan untuk menganalisis putusan pengadilan yang berkaitan dengan praktik nominee maupun pertanggungjawaban notaris sehingga diperoleh gambaran mengenai penerapan norma dalam praktik peradilan.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, bahan hukum sekunder berupa buku, artikel ilmiah, hasil penelitian, dan pendapat para ahli, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan metode preskriptif, yaitu menilai kesesuaian antara norma hukum yang berlaku dengan praktik kenotariatan serta merumuskan konsep penguatan tanggung jawab notaris dalam mencegah penyalahgunaan akta autentik sebagai instrumen penyelundupan hukum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Akta Nominee sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum dalam Sistem Hukum Indonesia

Perkembangan investasi asing di Indonesia telah mendorong munculnya berbagai bentuk konstruksi hukum yang bertujuan memperoleh penguasaan atas tanah tanpa melanggar ketentuan hukum secara terbuka. Salah satu bentuk yang paling banyak digunakan adalah nominee agreement atau perjanjian nominee. Meskipun istilah nominee tidak dikenal secara eksplisit dalam sistem hukum Indonesia, praktiknya berkembang melalui penerapan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Ketentuan tersebut memberikan kebebasan kepada para pihak untuk membuat perjanjian sepanjang memenuhi syarat sah perjanjian dan tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, maupun kesusilaan.

Dalam praktik pertanahan, perjanjian nominee pada umumnya disusun dalam bentuk beberapa dokumen yang saling berkaitan. Nama warga negara Indonesia dicantumkan sebagai pemegang hak atas tanah, sedangkan warga negara asing memperoleh kendali ekonomi melalui perjanjian pengakuan utang, surat kuasa menjual, kuasa mutlak, perjanjian pinjam nama, maupun berbagai

klausul lain yang menjamin bahwa seluruh manfaat ekonomis dari tanah tersebut berada pada pihak asing. Dengan demikian, secara formal ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria tampak dipatuhi karena sertifikat diterbitkan atas nama warga negara Indonesia, tetapi secara substansial penguasaan tanah berada di tangan pihak yang secara hukum tidak berhak.

Konstruksi tersebut menunjukkan adanya pemisahan antara kepemilikan yuridis (legal ownership) dengan kepemilikan manfaat (beneficial ownership). Dalam sistem common law, pemisahan tersebut dikenal dan diatur melalui konsep trust. Akan tetapi, sistem hukum Indonesia yang berakar pada tradisi civil law tidak mengenal konsep tersebut sebagai mekanisme penguasaan hak atas tanah. Oleh karena itu, penggunaan nominee untuk menciptakan beneficial ownership atas tanah pada hakikatnya merupakan adopsi konsep asing yang tidak memperoleh dasar normatif dalam sistem hukum nasional.

Apabila dianalisis berdasarkan teori penyelundupan hukum (fraus legis), praktik nominee memenuhi unsur utama sebagai bentuk penghindaran terhadap ketentuan hukum yang bersifat memaksa. Penyelundupan hukum terjadi ketika para pihak secara sengaja membentuk konstruksi hukum tertentu agar secara formal tidak melanggar undang-undang, tetapi secara substansial mencapai hasil yang justru dilarang oleh undang-undang tersebut. Dengan kata lain, bentuk hukumnya tampak sah, sedangkan tujuan hukumnya bertentangan dengan kehendak pembentuk undang-undang.

Dalam konteks pertanahan nasional, kehendak pembentuk undang-undang telah ditegaskan melalui asas nasionalitas yang membatasi kepemilikan hak milik atas tanah hanya kepada warga negara Indonesia. Pembatasan tersebut memiliki fungsi strategis dalam menjaga kedaulatan negara atas sumber daya agraria sekaligus melindungi kepentingan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, setiap bentuk konstruksi hukum yang secara substansial memindahkan penguasaan tanah kepada warga negara asing meskipun dilakukan melalui serangkaian perjanjian perdata tetap bertentangan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria.

Dari perspektif hukum perjanjian, praktik nominee juga menghadapi persoalan mengenai causa yang halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Suatu perjanjian tidak cukup memenuhi syarat adanya kesepakatan, kecakapan, objek tertentu, dan sebab tertentu. Sebab atau tujuan perjanjian harus merupakan sebab yang halal. Ketika suatu perjanjian dibuat dengan tujuan menghindari larangan kepemilikan tanah oleh warga negara asing, maka tujuan tersebut kehilangan sifat kehalalannya karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang bersifat memaksa. Akibatnya, perjanjian nominee berpotensi batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat objektif sahnya perjanjian.

Meskipun demikian, praktik nominee tetap berkembang di berbagai daerah yang memiliki nilai investasi tinggi seperti Bali, Batam, Lombok, maupun beberapa kota besar lainnya. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa keberadaan larangan normatif tidak selalu diikuti dengan efektivitas penegakan hukum. Salah satu penyebabnya adalah tidak adanya pengaturan yang secara eksplisit mendefinisikan nominee agreement maupun konsekuensi hukum terhadap pihak-pihak yang memfasilitasi pembentukannya.

Kekosongan pengaturan tersebut menciptakan ruang interpretasi yang berbeda dalam praktik. Sebagian pihak memandang bahwa larangan hanya berlaku terhadap kepemilikan langsung oleh warga negara asing, sedangkan hubungan kontraktual antar subjek hukum tetap tunduk pada asas kebebasan berkontrak. Pandangan tersebut memanfaatkan tidak adanya ketentuan yang secara tegas melarang penyusunan dokumen pendukung nominee. Akibatnya, berbagai bentuk akta autentik tetap dibuat sepanjang secara formal memenuhi persyaratan administratif.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif. Dari sisi formal, seluruh dokumen tampak memenuhi persyaratan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, apabila dianalisis secara sistematis, keseluruhan rangkaian dokumen tersebut justru diarahkan untuk menghasilkan keadaan hukum yang secara tegas ingin dicegah oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Dengan demikian, persoalan utama praktik nominee bukan terletak pada satu akta tertentu, melainkan pada keseluruhan konstruksi hukum yang dibentuk untuk menghindari penerapan norma yang bersifat imperatif.

Atas dasar tersebut, praktik nominee tidak tepat dipahami semata-mata sebagai persoalan kebebasan berkontrak. Praktik tersebut lebih tepat dipandang sebagai bentuk penyelundupan hukum yang memanfaatkan celah pengaturan mengenai hubungan antara hukum perjanjian, hukum agraria, dan hukum kenotariatan. Celah inilah yang kemudian membuka ruang bagi lahirnya berbagai akta autentik yang secara formal sah, tetapi secara substansial digunakan sebagai instrumen untuk menghindari tujuan hukum nasional.

Dengan demikian, akar persoalan praktik nominee bukan hanya terletak pada perilaku para pihak, tetapi juga pada belum adanya norma yang secara eksplisit mengatur kewajiban pejabat umum, khususnya notaris, untuk melakukan penilaian terhadap tujuan hukum yang hendak dicapai melalui rangkaian perjanjian yang dimohonkan kepadanya. Kekosongan norma tersebut menjadi titik awal lahirnya berbagai perdebatan mengenai batas kewenangan dan tanggung jawab notaris yang akan dibahas pada bagian berikutnya.

B. Analisis Kritis terhadap Peran Notaris dalam Pembuatan Akta Nominee

Kedudukan notaris sebagai pejabat umum memiliki karakteristik yang berbeda dengan profesi hukum lainnya. Kewenangan notaris tidak lahir dari hubungan kontraktual dengan para pihak, melainkan merupakan delegasi kewenangan negara untuk memberikan pelayanan hukum dalam bidang keperdataan melalui pembuatan akta autentik. Oleh karena itu, setiap akta yang dibuat oleh notaris tidak hanya mengikat para pihak yang berkepentingan, tetapi juga mengandung dimensi kepentingan publik karena memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagaimana diakui dalam sistem hukum pembuktian Indonesia. Posisi tersebut menempatkan notaris sebagai salah satu instrumen negara dalam mewujudkan kepastian hukum, sehingga pelaksanaan kewenangannya tidak dapat dipisahkan dari tujuan hukum nasional.

Dalam praktik kenotariatan, berkembang pandangan bahwa notaris hanya bertugas menuangkan kehendak para pihak ke dalam bentuk akta autentik tanpa berkewajiban menilai substansi hubungan hukum yang dibentuk. Pandangan tersebut bertumpu pada prinsip otonomi para pihak dalam hukum perjanjian yang memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk menentukan isi, bentuk, maupun tujuan perjanjian sepanjang memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Berdasarkan pandangan ini, ruang lingkup pemeriksaan notaris dibatasi pada kebenaran formal berupa identitas penghadap, kewenangan bertindak, kelengkapan dokumen, serta pemenuhan prosedur pembuatan akta.

Pendekatan tersebut memiliki dasar normatif karena Undang-Undang Jabatan Notaris memang tidak memberikan kewenangan kepada notaris untuk bertindak sebagai penyidik ataupun hakim yang menentukan benar atau tidaknya hubungan hukum yang disampaikan oleh para pihak. Notaris bukan lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan pembuktian materiil sebagaimana proses pemeriksaan di pengadilan. Oleh sebab itu, dalam berbagai sengketa perdata sering muncul argumentasi bahwa notaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas isi pernyataan para pihak apabila seluruh persyaratan formal telah dipenuhi.

Meskipun demikian, pendekatan yang semata-mata menempatkan notaris sebagai "pencatat kehendak para pihak" tidak lagi memadai untuk menjawab kompleksitas hubungan hukum modern. Perkembangan praktik penyelundupan hukum menunjukkan bahwa berbagai bentuk pelanggaran tidak lagi dilakukan secara terang-terangan, melainkan melalui konstruksi hukum yang tampak sah secara formal. Akta nominee merupakan contoh nyata bagaimana seperangkat dokumen autentik dapat digunakan untuk membangun hubungan hukum yang secara administratif memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi secara substansial bertujuan menghindari larangan yang bersifat imperatif.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pembatasan tanggung jawab notaris hanya pada aspek formal berpotensi menimbulkan paradoks dalam sistem hukum. Di satu sisi, negara memberikan kewenangan kepada notaris untuk menciptakan alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Di sisi lain, negara membatasi hak tertentu melalui norma yang bersifat memaksa, seperti larangan kepemilikan hak milik atas tanah oleh warga negara asing. Apabila notaris tetap membuat rangkaian akta yang secara nyata dimaksudkan untuk menghindari larangan tersebut dengan alasan hanya menjalankan kewenangan formal, maka fungsi preventif jabatan notaris terhadap perlindungan kepentingan hukum menjadi kehilangan makna.

Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan arah yang berbeda terhadap pemahaman tersebut. Ketentuan ini mewajibkan notaris untuk bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, serta menjaga kepentingan para pihak dalam setiap perbuatan hukum. Istilah "saksama" merupakan konsep hukum yang tidak dapat dimaknai secara sempit sebagai pemeriksaan administratif terhadap identitas atau dokumen semata. Kesaksamaan mengandung kewajiban profesional untuk melakukan penilaian secara rasional terhadap keseluruhan rangkaian perbuatan hukum yang dimohonkan oleh para pihak, termasuk menilai apakah hubungan hukum tersebut memiliki tujuan yang bertentangan dengan ketentuan hukum yang bersifat memaksa.

Interpretasi tersebut selaras dengan doktrin kehati-hatian (*principle of prudence*) yang berkembang dalam profesi hukum modern. Prinsip kehati-hatian tidak hanya menghendaki kepatuhan terhadap prosedur formal, tetapi juga mengharuskan pejabat publik mengidentifikasi risiko hukum yang mungkin timbul dari tindakan yang dilakukannya. Dalam konteks kenotariatan, kehati-hatian berarti kemampuan notaris untuk mengenali adanya indikasi penyelundupan hukum melalui analisis terhadap hubungan antar dokumen, tujuan transaksi, serta manfaat ekonomi yang hendak dicapai oleh para pihak.

Dalam praktik akta nominee, indikasi tersebut umumnya tidak muncul dalam satu dokumen tunggal, melainkan terlihat dari keseluruhan rangkaian akta yang dibuat secara bersamaan. Sebagai contoh, seorang warga negara Indonesia tercantum sebagai pemegang hak atas tanah, tetapi pada waktu yang sama dibuat perjanjian pengakuan utang, surat kuasa mutlak, perjanjian pinjam nama, kuasa menjual yang tidak dapat dicabut kembali, serta berbagai klausul yang memberikan pengendalian penuh kepada warga negara asing. Apabila setiap dokumen diperiksa secara terpisah, masing-masing tampak memenuhi syarat formil. Akan tetapi, apabila dianalisis sebagai satu kesatuan hubungan hukum, terlihat bahwa keseluruhan dokumen tersebut memiliki tujuan tunggal, yaitu mengalihkan manfaat ekonomi tanah kepada pihak yang secara hukum tidak diperbolehkan menjadi subjek hak.

Keadaan demikian menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana notaris wajib memahami tujuan hukum yang hendak dicapai oleh para pihak. Menurut penulis, kewajiban tersebut tidak berarti notaris harus menyelidiki seluruh fakta di luar dokumen sebagaimana aparat penegak hukum. Akan tetapi, notaris tetap memiliki kewajiban profesional untuk melakukan legal assessment terhadap konstruksi hukum yang secara nyata disusun di

hadapannya. Legal assessment tersebut merupakan konsekuensi logis dari kedudukan notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan fungsi pelayanan publik, bukan sekadar penyedia jasa administratif.

Pandangan ini memperoleh dasar teoritis dari teori tanggung jawab hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurut Kelsen, tanggung jawab hukum lahir ketika seseorang diberikan kewenangan tertentu oleh sistem hukum dan pada saat yang sama dibebani kewajiban untuk menggunakan kewenangan tersebut sesuai dengan tujuan norma yang melahirkannya. Dengan demikian, kewenangan notaris untuk membuat akta autentik tidak dapat dipisahkan dari kewajiban menggunakan kewenangan tersebut guna mendukung terciptanya kepastian hukum dan bukan menjadi sarana untuk menghindari hukum.

Selain itu, teori perlindungan hukum yang dikembangkan oleh Philipus M. Hadjon menempatkan tindakan preventif sebagai bentuk perlindungan hukum yang paling efektif. Dalam perspektif ini, jabatan notaris merupakan instrumen perlindungan hukum preventif karena sengketa hukum idealnya dicegah sejak tahap pembentukan hubungan hukum. Oleh sebab itu, apabila notaris mengetahui atau setidaknya secara patut dapat menduga bahwa suatu rangkaian akta diarahkan untuk menghindari ketentuan hukum yang bersifat memaksa, maka fungsi preventif tersebut mengharuskan notaris mengambil sikap hukum yang tepat sebelum akta dilahirkan.

Persoalan berikutnya berkaitan dengan batas pengetahuan (knowledge standard) yang harus dimiliki notaris. Tidak setiap pelanggaran yang dilakukan oleh para pihak dapat dibebankan kepada notaris. Akan tetapi, ketika indikasi penyelundupan hukum telah tampak secara objektif dari rangkaian dokumen yang dimohonkan, alasan bahwa notaris hanya mencatat kehendak para pihak menjadi sulit dipertahankan. Dalam kondisi demikian, standar profesionalitas menghendaki adanya tindakan aktif berupa pemberian penjelasan mengenai risiko hukum, penolakan terhadap klausul tertentu, atau bahkan penolakan untuk membuat akta apabila tujuan akhirnya bertentangan dengan hukum.

Dengan demikian, paradigma bahwa notaris hanya bertanggung jawab terhadap kebenaran formal sudah tidak lagi memadai untuk menjawab perkembangan praktik hukum yang semakin kompleks. Peran notaris perlu dipahami sebagai peran preventif yang menghubungkan kepastian hukum formal dengan keadilan substantif. Artinya, notaris tidak cukup memastikan bahwa prosedur pembuatan akta telah dipenuhi, tetapi juga harus memastikan bahwa kewenangan yang diberikan negara melalui jabatan notaris tidak digunakan sebagai instrumen untuk melegitimasi penyelundupan hukum. Pergeseran paradigma inilah yang menjadi dasar bagi perlunya penguatan konsep tanggung jawab preventif notaris dalam menghadapi praktik akta nominee di Indonesia.

C. Tanggung Jawab Hukum Notaris dalam Pembuatan Akta Nominee

Perdebatan mengenai praktik akta nominee pada akhirnya bermuara pada persoalan mengenai sejauh mana notaris dapat dimintai pertanggungjawaban atas akta autentik yang dibuatnya. Persoalan ini tidak hanya berkaitan dengan keabsahan akta sebagai alat bukti, tetapi juga menyangkut kedudukan notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan sebagian fungsi negara dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu, analisis mengenai tanggung jawab notaris tidak dapat dibatasi hanya pada satu rezim hukum, melainkan harus dipahami secara komprehensif melalui perspektif hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana, dan kode etik profesi.

Secara konseptual, tanggung jawab hukum merupakan konsekuensi atas penggunaan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Dalam jabatan notaris, kewenangan untuk membuat akta autentik merupakan kewenangan atribusi yang diberikan secara langsung oleh undang-undang. Konsekuensinya, setiap penggunaan kewenangan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan

tujuan pembentuk undang-undang, yaitu menciptakan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan ketertiban hukum dalam hubungan keperdataan. Ketika kewenangan tersebut digunakan untuk melegitimasi hubungan hukum yang secara substansial bertentangan dengan hukum, maka muncul pertanyaan mengenai bentuk pertanggungjawaban yang dapat dikenakan kepada notaris.

1. Tanggung Jawab Administratif

Rezim pertanggungjawaban pertama yang melekat pada notaris adalah pertanggungjawaban administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Pertanggungjawaban ini berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban jabatan dan kepatuhan terhadap ketentuan administratif yang mengatur tata cara pelaksanaan kewenangan notaris.

Pasal 16 Undang-Undang Jabatan Notaris mewajibkan notaris untuk bertindak jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, serta menjaga kepentingan para pihak. Selain itu, notaris wajib memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menolak membuat akta apabila terdapat alasan yang sah menurut hukum. Norma tersebut menunjukkan bahwa kewajiban notaris tidak berhenti pada penyusunan akta secara administratif, tetapi juga mencakup pelaksanaan standar profesional dalam menjalankan jabatannya.

Dalam praktik akta nominee, pelanggaran administratif tidak selalu terjadi karena bentuk aktanya. Permasalahan justru muncul ketika notaris mengabaikan indikasi kuat bahwa serangkaian akta yang dibuat memiliki tujuan untuk menghindari ketentuan hukum yang bersifat memaksa. Pengabaian terhadap prinsip kehati-hatian tersebut dapat dipandang sebagai bentuk pelanggaran terhadap kewajiban jabatan karena notaris tidak menjalankan fungsi profesionalnya secara saksama.

Sanksi administratif terhadap pelanggaran tersebut dapat berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat sesuai mekanisme pemeriksaan oleh Majelis Pengawas Notaris. Walaupun sanksi administratif tidak secara langsung menentukan keabsahan akta yang telah dibuat, penerapan sanksi tersebut menunjukkan adanya pelanggaran terhadap standar profesi yang wajib dipatuhi oleh setiap notaris.

2. Tanggung Jawab Perdata

Selain tanggung jawab administratif, notaris juga dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata apabila perbuatannya menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Dasar umum pertanggungjawaban ini terdapat dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai perbuatan melawan hukum.

Untuk membebankan tanggung jawab perdata kepada notaris harus dibuktikan adanya unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal antara tindakan notaris dengan kerugian yang timbul. Tidak setiap akta nominee secara otomatis mengakibatkan notaris bertanggung jawab secara perdata. Pertanggungjawaban baru lahir apabila dapat dibuktikan bahwa notaris mengetahui atau setidaknya patut mengetahui tujuan hukum para pihak, tetapi tetap menyusun rangkaian akta yang secara nyata dimaksudkan untuk menghindari ketentuan hukum.

Sebaliknya, apabila notaris telah melaksanakan pemeriksaan sesuai standar profesional, memberikan penjelasan mengenai akibat hukum, serta tidak memiliki dasar objektif untuk menduga adanya penyelundupan hukum, maka kerugian yang timbul akibat tindakan para pihak pada prinsipnya tidak dapat secara otomatis dialihkan kepada notaris.

Dengan demikian, ukuran utama dalam menentukan tanggung jawab perdata bukan terletak pada batal atau tidaknya akta, melainkan pada ada atau tidaknya kelalaian profesional (professional negligence) dalam menjalankan kewajiban jabatan.

3. Tanggung Jawab Berdasarkan Kode Etik Profesi

Jabatan notaris tidak hanya diatur oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga oleh Kode Etik Notaris yang menjadi pedoman moral dalam menjalankan profesi. Kode etik menghendaki agar notaris menjaga integritas, independensi, objektivitas, dan kehormatan jabatan.

Dalam konteks akta nominee, persoalan etik muncul ketika notaris lebih mengutamakan kepentingan ekonomi daripada fungsi sosial jabatannya. Pembuatan rangkaian akta yang secara nyata diarahkan untuk menyamarkan kepemilikan tanah oleh warga negara asing berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap profesi notaris sebagai pejabat umum yang seharusnya menjamin kepastian hukum.

Oleh karena itu, penilaian etik tidak hanya berorientasi pada ada atau tidaknya pelanggaran norma tertulis, tetapi juga mempertimbangkan apakah tindakan notaris masih sejalan dengan nilai dasar profesi, yaitu kejujuran, independensi, dan perlindungan terhadap kepentingan hukum masyarakat. Pelanggaran terhadap kode etik dapat berujung pada pemeriksaan oleh Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia dan dikenai sanksi organisasi sesuai tingkat pelanggarannya.

4. Kemungkinan Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana terhadap notaris merupakan bentuk pertanggungjawaban yang paling ketat karena hanya dapat diterapkan apabila terpenuhi seluruh unsur tindak pidana berdasarkan asas legalitas. Oleh sebab itu, keterlibatan notaris dalam pembuatan akta nominee tidak serta-merta mengakibatkan adanya pertanggungjawaban pidana.

Dalam praktik peradilan, notaris baru dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila terbukti secara sengaja turut serta melakukan perbuatan melawan hukum, memasukkan keterangan palsu ke dalam akta, memalsukan dokumen, atau bekerja sama dengan para pihak untuk menyembunyikan keadaan yang sebenarnya. Unsur kesengajaan (*mens rea*) menjadi faktor pembeda antara kesalahan administratif dan tindak pidana.

Apabila notaris hanya menerima dokumen yang secara lahiriah memenuhi persyaratan dan tidak terdapat fakta yang secara objektif menunjukkan adanya rekayasa hukum, maka pertanggungjawaban pidana pada umumnya tidak dapat dibebankan. Sebaliknya, apabila notaris secara aktif menyusun struktur transaksi, memberikan saran mengenai cara menghindari larangan hukum, atau mengetahui bahwa seluruh rangkaian akta dimaksudkan untuk menyamarkan kepemilikan tanah oleh pihak yang tidak berhak, maka ruang pertanggungjawaban pidana menjadi terbuka sesuai dengan fakta yang terungkap dalam proses pembuktian.

Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa hukum pidana tetap ditempatkan sebagai ultimum remedium. Artinya, penggunaan instrumen pidana terhadap notaris harus dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan kriminalisasi terhadap pelaksanaan jabatan, tetapi juga tidak memberikan ruang impunitas bagi notaris yang secara sadar menyalahgunakan kewenangannya.

5. Analisis Kritis terhadap Batas Pertanggungjawaban Notaris

Analisis terhadap berbagai bentuk pertanggungjawaban di atas memperlihatkan bahwa hukum positif Indonesia belum memberikan parameter yang tegas mengenai batas kewajiban preventif notaris dalam menghadapi praktik nominee. Undang-Undang Jabatan Notaris lebih banyak

mengatur standar perilaku umum tanpa memberikan indikator operasional mengenai kapan notaris wajib menolak pembuatan akta yang secara substansial mengarah pada penyelundupan hukum.

Kekosongan norma tersebut menyebabkan lahirnya dua paradigma dalam praktik. Paradigma pertama menempatkan notaris sebagai pejabat yang hanya bertanggung jawab terhadap kebenaran formal. Paradigma kedua memandang bahwa notaris mempunyai tanggung jawab preventif untuk memastikan kewenangan negara yang melekat pada jabatan notaris tidak digunakan sebagai sarana menghindari hukum.

Menurut penulis, paradigma kedua lebih sesuai dengan tujuan pembentukan jabatan notaris sebagai pejabat umum. Kekuatan pembuktian yang melekat pada akta autentik tidak boleh dipahami hanya sebagai keistimewaan prosedural, tetapi juga sebagai amanat konstitusional agar setiap akta yang lahir dari kewenangan negara mencerminkan kepastian hukum sekaligus keadilan substantif. Oleh karena itu, standar profesional notaris perlu diarahkan pada konsep **preventive legal responsibility**, yaitu kewajiban untuk mengidentifikasi adanya indikasi penyelundupan hukum melalui analisis terhadap keseluruhan konstruksi transaksi, bukan hanya terhadap setiap dokumen secara terpisah.

Konsep tersebut tidak mengubah notaris menjadi aparat penegak hukum, tetapi menegaskan bahwa jabatan notaris memiliki fungsi preventif yang lebih luas daripada sekadar pembuat akta. Dengan demikian, ketika terdapat rangkaian perbuatan hukum yang secara objektif mengarah pada praktik nominee, notaris tidak cukup hanya memenuhi persyaratan formal, melainkan wajib melakukan penilaian hukum secara profesional, memberikan peringatan kepada para pihak, dan apabila diperlukan menolak pembuatan akta demi menjaga integritas jabatan serta tujuan hukum nasional.

D. Konsep Penguatan Tanggung Jawab Preventif Notaris dalam Pencegahan Praktik Akta Nominee

Pembahasan mengenai praktik akta nominee menunjukkan bahwa persoalan utama bukan semata-mata terletak pada tidak sahnya hubungan hukum yang dibentuk oleh para pihak, melainkan pada belum optimalnya sistem pencegahan yang seharusnya bekerja sebelum akta autentik dilahirkan. Selama ini, mekanisme pengawasan lebih banyak bersifat represif melalui pembatalan perjanjian, pemeriksaan etik, maupun pemberian sanksi setelah sengketa terjadi. Pendekatan tersebut belum mampu mencegah lahirnya berbagai konstruksi hukum yang memanfaatkan akta autentik sebagai instrumen penyelundupan hukum.

Kondisi tersebut menunjukkan perlunya pergeseran paradigma dalam memaknai fungsi jabatan notaris. Notaris tidak cukup diposisikan sebagai pejabat yang menjamin terpenuhinya syarat formal suatu akta, tetapi juga sebagai penjaga legalitas substansial terhadap hubungan hukum yang dibentuk oleh para pihak. Pergeseran ini tidak mengubah kedudukan notaris menjadi aparat penegak hukum, melainkan memperkuat fungsi preventif yang sejak awal melekat pada jabatan notaris sebagai pejabat umum.

1. Rekonstruksi Konsep Preventive Legal Responsibility

Konsep tanggung jawab preventif didasarkan pada pemikiran bahwa kewenangan publik selalu diikuti oleh kewajiban untuk mencegah timbulnya akibat hukum yang bertentangan dengan tujuan pembentuk undang-undang. Dalam konteks kenotariatan, kewajiban tersebut diwujudkan melalui kemampuan notaris untuk mengidentifikasi adanya indikasi penyelundupan hukum sebelum akta ditandatangani.

Berbeda dengan tanggung jawab represif yang baru muncul setelah terjadi pelanggaran atau sengketa, tanggung jawab preventif bekerja pada tahap pembentukan hubungan hukum. Fokus utamanya bukan mencari kesalahan para pihak, melainkan memastikan bahwa akta autentik tidak digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang dilarang oleh hukum.

Dalam praktik akta nominee, pendekatan ini mengharuskan notaris menilai keseluruhan struktur transaksi. Penilaian tidak hanya diarahkan pada satu akta, tetapi juga pada hubungan antara berbagai dokumen yang dibuat secara bersamaan. Apabila rangkaian dokumen tersebut secara objektif menghasilkan penguasaan manfaat tanah oleh pihak yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak, maka terdapat dasar yang cukup bagi notaris untuk melakukan tindakan preventif.

2. Penguatan Prinsip Due Diligence dalam Jabatan Notaris

Undang-Undang Jabatan Notaris telah mewajibkan notaris bertindak saksama. Akan tetapi, ketentuan tersebut belum memberikan ukuran operasional mengenai bentuk kesaksamaan yang harus dilakukan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan melalui penerapan prinsip due diligence sebagai standar profesional.

Dalam konteks penelitian ini, due diligence tidak dimaknai sebagai penyelidikan sebagaimana dilakukan oleh penyidik, melainkan sebagai proses pemeriksaan hukum yang proporsional berdasarkan fakta dan dokumen yang tersedia. Penerapan due diligence sekurang-kurangnya meliputi:

- a. identifikasi hubungan hukum antar dokumen yang dimohonkan;
- b. analisis kesesuaian tujuan transaksi dengan ketentuan hukum yang bersifat memaksa;
- c. identifikasi pihak yang memperoleh manfaat ekonomi secara nyata dari transaksi;
- d. pemberian penjelasan kepada para pihak mengenai risiko hukum apabila konstruksi transaksi berpotensi bertentangan dengan hukum; dan
- e. dokumentasi proses pemberian nasihat hukum sebagai bagian dari pelaksanaan kewajiban jabatan.

Standar tersebut memberikan kepastian bagi notaris mengenai langkah profesional yang harus dilakukan tanpa membebankan kewajiban pembuktian yang berada di luar kewenangannya.

3. Parameter Objektif Penolakan Pembuatan Akta

Salah satu kelemahan pengaturan saat ini adalah tidak adanya pedoman mengenai keadaan yang mengharuskan notaris menolak pembuatan akta. Akibatnya, keputusan untuk menerima atau menolak permohonan pembuatan akta sering bergantung pada penilaian subjektif masing-masing notaris.

Menurut penulis, diperlukan parameter objektif yang dapat dijadikan pedoman. Notaris patut mempertimbangkan penolakan apabila ditemukan keadaan seperti:

1. terdapat rangkaian akta yang secara bersama-sama mengalihkan manfaat ekonomi kepada pihak yang secara hukum tidak berhak;
2. penggunaan kuasa mutlak atau klausul lain yang secara nyata menghilangkan kendali pemegang hak yang tercantum dalam sertifikat;
3. terdapat ketidaksesuaian antara tujuan transaksi yang dinyatakan dengan struktur hukum yang dibentuk; atau

4. para pihak secara terbuka menyampaikan maksud untuk menghindari ketentuan hukum yang berlaku.

Parameter tersebut tidak dimaksudkan untuk membatasi kebebasan berkontrak, melainkan untuk memastikan bahwa kebebasan tersebut tetap dijalankan dalam batas yang ditentukan oleh hukum.

4. Harmonisasi Pengaturan Hukum Kenotariatan dan Hukum Pertanahan

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa praktik nominee berkembang karena adanya ruang kosong di antara rezim hukum perjanjian, hukum pertanahan, dan hukum kenotariatan. Masing-masing rezim mengatur aspek yang berbeda, tetapi belum membentuk sistem yang saling melengkapi dalam menghadapi praktik penyelundupan hukum.

Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi pengaturan melalui pembentukan norma yang secara eksplisit menegaskan kewajiban notaris untuk memperhatikan tujuan hukum dari suatu rangkaian transaksi yang berkaitan dengan hak atas tanah. Harmonisasi tersebut dapat dilakukan melalui perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris, penyusunan peraturan pelaksana, maupun penerbitan pedoman teknis oleh organisasi profesi bersama instansi yang berwenang di bidang pertanahan.

Pengaturan tersebut juga penting untuk menciptakan keseragaman praktik sehingga tidak terjadi perbedaan standar kehati-hatian di antara notaris. Kepastian mengenai ruang lingkup kewajiban jabatan akan memberikan perlindungan hukum, baik bagi masyarakat maupun bagi notaris yang menjalankan tugasnya dengan itikad baik.

5. Implikasi terhadap Pembaruan Hukum Kenotariatan

Berdasarkan seluruh pembahasan, penelitian ini mengusulkan model penguatan tanggung jawab notaris yang bertumpu pada tiga pilar utama.

Pilar pertama adalah penguatan kewajiban identifikasi risiko hukum melalui penerapan due diligence yang terukur. Pilar ini menempatkan notaris sebagai pejabat umum yang aktif melakukan penilaian hukum terhadap konstruksi transaksi tanpa melampaui batas kewenangannya.

Pilar kedua adalah penguatan kewajiban memberikan legal advice kepada para pihak. Nasihat hukum tidak dipahami sebagai formalitas, tetapi sebagai bagian dari fungsi edukatif notaris agar para pihak memahami konsekuensi hukum dari perbuatan yang akan dilakukan.

Pilar ketiga adalah penguatan kewenangan untuk menolak pembuatan akta apabila terdapat indikasi objektif bahwa akta tersebut akan digunakan sebagai instrumen penyelundupan hukum. Kewenangan ini harus disertai dengan dasar normatif yang jelas sehingga penolakan notaris memperoleh legitimasi hukum dan tidak menimbulkan kekhawatiran akan gugatan dari para pihak.

Model tersebut menjadi pembeda utama penelitian ini dibandingkan penelitian terdahulu. Apabila penelitian sebelumnya lebih banyak membahas keabsahan perjanjian nominee atau bentuk pertanggungjawaban notaris setelah sengketa terjadi, penelitian ini menawarkan pendekatan preventif yang menempatkan notaris sebagai aktor utama dalam mencegah lahirnya hubungan hukum yang bertentangan dengan tujuan sistem hukum nasional. Dengan demikian, penguatan tanggung jawab preventif tidak hanya meningkatkan kualitas pelayanan kenotariatan, tetapi juga memperkuat fungsi akta autentik sebagai instrumen kepastian hukum yang selaras dengan asas nasionalitas, perlindungan hak atas tanah, dan prinsip negara hukum.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa praktik akta nominee merupakan salah satu bentuk penyelundupan hukum yang memanfaatkan ruang kosong dalam pengaturan hukum perjanjian, hukum pertanahan, dan hukum kenotariatan. Meskipun Undang-Undang Pokok Agraria secara tegas membatasi kepemilikan hak milik atas tanah hanya kepada warga negara Indonesia berdasarkan asas nasionalitas, praktik nominee tetap berkembang melalui penyusunan rangkaian perjanjian yang secara formal tampak sah, tetapi secara substansial bertujuan mengalihkan penguasaan dan manfaat ekonomi kepada pihak yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak. Keberlangsungan praktik tersebut dipengaruhi oleh belum adanya pengaturan yang secara eksplisit mengatur nominee agreement, belum seragamnya penafsiran terhadap asas kebebasan berkontrak, serta masih adanya perbedaan pemahaman mengenai batas kewenangan notaris dalam menilai tujuan hukum suatu transaksi.

Penelitian ini juga menemukan bahwa paradigma yang membatasi tanggung jawab notaris hanya pada pemeriksaan formal tidak lagi memadai untuk menjawab perkembangan praktik hukum yang semakin kompleks. Kedudukan notaris sebagai pejabat umum mengandung tanggung jawab yang lebih luas daripada sekadar menyusun akta autentik berdasarkan kehendak para pihak. Kewajiban untuk bertindak jujur, saksama, mandiri, dan menjaga kepentingan para pihak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris harus dimaknai sebagai dasar lahirnya kewajiban preventif dalam mengidentifikasi adanya indikasi penyelundupan hukum. Oleh karena itu, pertanggungjawaban notaris tidak hanya dinilai dari terpenuhinya prosedur administratif, tetapi juga dari pelaksanaan standar profesional yang mengharuskan notaris melakukan penilaian hukum secara rasional terhadap konstruksi transaksi yang dimohonkan.

Kontribusi utama penelitian ini terletak pada pengembangan konsep **preventive legal responsibility** sebagai model penguatan tanggung jawab notaris dalam menghadapi praktik akta nominee. Model tersebut menempatkan notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan fungsi pencegahan melalui penerapan due diligence yang proporsional, pemberian nasihat hukum kepada para pihak, serta penggunaan kewenangan untuk menolak pembuatan akta apabila terdapat indikasi objektif bahwa akta tersebut dimaksudkan sebagai sarana penyelundupan hukum. Pendekatan ini tidak mengubah fungsi notaris menjadi aparat penegak hukum, melainkan memperkuat peran preventif jabatan notaris dalam menjaga kepastian hukum, melindungi asas nasionalitas, dan memastikan bahwa akta autentik tetap menjadi instrumen yang mendukung tujuan sistem hukum nasional.

B. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat dipertimbangkan dalam rangka penguatan sistem hukum kenotariatan di Indonesia.

Pertama, pembentuk undang-undang perlu melakukan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris dengan memberikan pengaturan yang lebih jelas mengenai ruang lingkup prinsip kehati-hatian dan kewajiban preventif notaris. Pengaturan tersebut perlu memuat indikator yang dapat dijadikan pedoman dalam menilai adanya dugaan penyelundupan hukum, termasuk keadaan yang membenarkan penolakan pembuatan akta oleh notaris.

Kedua, diperlukan harmonisasi antara Undang-Undang Jabatan Notaris, Undang-Undang Pokok Agraria, dan peraturan pelaksana di bidang pertanahan agar tidak terdapat ruang interpretasi yang memungkinkan berkembangnya praktik nominee. Harmonisasi tersebut diharapkan mampu

menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat sekaligus memberikan perlindungan hukum kepada notaris yang menjalankan kewajibannya sesuai dengan standar profesional.

Ketiga, organisasi profesi notaris bersama instansi pembina perlu menyusun pedoman teknis mengenai penerapan due diligence dalam pelayanan kenotariatan. Pedoman tersebut penting untuk membangun keseragaman praktik, meningkatkan kualitas pelayanan hukum, dan mengurangi perbedaan penafsiran mengenai batas kewenangan notaris dalam menghadapi transaksi yang memiliki risiko penyelundupan hukum.

Keempat, penelitian selanjutnya diharapkan tidak hanya menggunakan pendekatan hukum normatif, tetapi juga mengembangkan penelitian empiris melalui studi terhadap praktik kenotariatan, putusan pengadilan, serta mekanisme pengawasan profesi. Pendekatan tersebut akan memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai efektivitas konsep tanggung jawab preventif yang ditawarkan dalam penelitian ini serta kemungkinan implementasinya dalam praktik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adjie, H. (2019). *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Adjie, H. (2022). *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Budiono, H. (2020). *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law*. Berkeley: University of California Press.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Salim HS. (2021). *Teknik Pembuatan Akta Notaris*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Salim HS. (2022). *Perkembangan Hukum Kontrak di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Santoso, U. (2023). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.

Artikel Jurnal

- Anand, G., dkk. (2022). *Legal Implications on Cancellation of Agreements Made Prior to Custody for Good Faith Land Buyers*.
- Endang Purwaningsih. (2019). *Penegakan Hukum Jabatan Notaris dalam Pembuatan Perjanjian Berdasarkan Pancasila dalam Rangka Kepastian Hukum*. *Jurnal Adil*.
- Khoirunisa, S. F. (2023). *Tanggung Jawab Notaris atas Kepemilikan Tanah Warga Negara Asing Berdasarkan Perjanjian dengan Subjek Hukum Warga Negara Indonesia*.
- Legal Validity of Nominee Agreements in Land Ownership by Foreign Citizens*. (2024).
- Nominee Agreement, Notary Responsibilities, Land Ownership*. (2023).

Praktik Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) di Kota Denpasar. (2023).

Reforms of Notary Position Regulations in Indonesia. (2024).

The Validity of Nominee Agreement Made Before a Notary. (2024).

Keabsahan Perjanjian Nominee sebagai Bukti Kepemilikan Atas Tanah Berdasarkan Prinsip Privity of Contract. (2023).

Konsekuensi Pembatalan Akta Autentik yang Mengandung Unsur Nominee. (2022).

Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28).

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 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432).

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 Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2436 K/Pdt/2006.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 246 K/Pdt/2020.

Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 325/Pdt.G/2014/PN Dps.