

Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian *Nominee* Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Lombok**M. Edwin Azhari^{*}, Djauhari^{**}**

^{*} Mahasiswa Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang email : edwinazhari49@gmail.com

^{**} Dosen Fakultas Hukum UNISSULA

ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum yuridis-empiris (*socio-legal research*). Jenis penelitian hukum empiris merupakan jenis penelitian yang menganalisa suatu permasalahan hukum atau isu hukum berdasarkan suatu permasalahan yang ada dalam masyarakat itu sendiri dengan cara mendapatkan data lapangan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yang didukung data lapangan melalui observasi dan wawancara.

Bentuk perjanjian *nominee* yang dibuat oleh warga negara asing dengan warga negara Indonesia di Lombok, yaitu dibuat dengan akta otentik oleh Notaris, melalui akta jual beli dengan menggunakan nama warga negara Indonesia selanjutnya melahirkan perjanjian-perjanjian lainnya. Bentuk pertanggungjawaban notaris terhadap perjanjian *nominee* yang dibuatnya yaitu tanggung jawab secara Perdata, Pidana dan Kode Etik. Akibat hukum dari perjanjian *nominee* yang dibuat oleh Notaris tersebut merupakan perbuatan penyelundupan hukum yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berakibat perjanjian *nominee* batal demi hukum.

Kata Kunci : Perjanjian, Hak Milik, Nominee.

ABSTRACT

This research uses juridical-empirical legal approach (*socio-legal research*). The type of research empirical law is a type of research that analyzes a legal issue or legal issue based on a problem that exists within the community itself by obtaining field data. The legal materials used in this study are primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Data collection techniques used are literature study, supported by field data through observation and interview. The form of a nominee agreement made by a foreign citizen with an Indonesian citizen in Lombok, which is made by an authentic deed by a Notary, through the deed of sale and purchase using the name of the Indonesian citizen subsequently gave birth to other agreements.

Forms of responsibility of a notary to the nominee agreement he made, namely, Civil, Criminal and Code of Ethics. The legal consequences of the nominee agreement made by the Notary are legal smuggling acts contrary to the provisions of laws and regulations which result in the nominee agreement null and void.

Keyword : Legal Agreement, Property Rights, Nominee.

PENDAHULUAN

Masalah pertanahan di Indonesia tidak lepas dari pengaruh dari kebijakan dan perpolitikan pada zaman kolonial. Di Era kolonial tujuan politik hukum pemerintah penjajah jelas berorientasi pada kepentingan penguasa sendiri. Sedang politik hukum Indonesia, dalam hal ini politik hukum agraria nasional merupakan alat bagi pembangunan masyarakat yang sejahtera, bahagia, adil dan makmur. Politik hukum agraria adalah garis besar kebijaksanaan yang dianut oleh negara dalam memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil, manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber alam lainnya termasuk hasilnya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan

negara, yang bagi negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).¹

Sejalan dengan perkembangan bangsa, kini tanah merupakan komoditi penting bagi kehidupan manusia, kepemilikan atas tanah menjadi sangat penting guna memajukan harkat dan martabat warga negara. Kebutuhan atas tanah kian menjadi penting bagi manusia baik dalam fungsinya sebagai sarana mencari penghidupan yaitu sebagai pendukung mata pencaharian diberbagai bidang seperti pertanian, tentang eksistensi tanah

¹ Achmad Sodiki, Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Mahkota Kata, Yogyakarta, 2009, hal. 132

perkebunan, peternakan, perikanan, industri, pariwisata, maupun sebagai tempat untuk bermukim dengan didirikannya perumahan sebagai tempat tinggal.²

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA sebagai ketentuan yuridis yang merupakan implementasi dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diatas. Selain itu lebih lanjut pengaturan mengenai hukum tanah juga terdapat dalam peraturan perundang-undangan lainnya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah; Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah, dan lain-lainnya.

Dalam tatanan keagrariaan, tanah merupakan bagian dari pada permukaan bumi. Jadi, Tanah yang dimaksud dengan pengertian tersebut bukanlah yang mengatur tentang tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspek saja yaitu tanah dalam pengertian yuridis kaitannya dengan Hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".³

Adapun Indonesia menganut asas nasionalitas dalam sistem pertanahan, sebagaimana Pasal 21 ayat (1) *jo.* Pasal 26 ayat (2) UUPA menjelaskan bahwa "Hanya Warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau yang boleh mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama Warga Negara Indonesia baik asli maupun keturunan". Oleh karena itu hak milik atas suatu tanah tidak dapat diberikan dan/atau dimiliki oleh warga asing dan maupun pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum. Jadi, dengan adanya asas nasionalitas tersebut dalam UUPA mempertegas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah. Dengan kata lain

bagi Warga Negara Asing berlaku larangan terhadap kepemilikan atas tanah dengan hak milik, serta berlaku pula bagi setiap badan hukum yang ingin berkedudukan di Indonesia harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Hal ini dimaksudkan sebagai langkah untuk menghindari agar tanah di Indonesia yang dikuasai oleh negara atau milik perorangan sebagai warga negara Indonesia tidak habis dikuasai oleh warga asing yang ingin membangun usaha maupun ingin bertempat tinggal di Indonesia. Bila hal ini tidak dijaga dan tidak adanya ketentuan yang mengatur, maka dalam jangka panjang tidak bisa dipungkiri bila dikemudian hari akan banyak warga negara asing yang menguasai tanah di Indonesia baik sebagai tempat tinggal maupun menjadi ladang usaha mereka dalam bentuk industri, restoran maupun menguasai dibidang pariwisata. Dengan demikian masyarakat akan merasa seperti didatangi oleh penjajah, yang dengan sewenangnyanya dapat menguasai setiap sudut lahan yang memiliki potensi dan nilai ekonomi. Akibatnya kesejahteraan bagi masyarakat akan berkurang bahkan tidak ada. Oleh karena itu Hak Milik oleh orang asing di Indonesia dengan tegas dilarang oleh Undang-undang.⁴

Namun demikian hal tersebut seakan bukanlah sebagai kendala bagi warga negara asing untuk berinvestasi dengan cara diluar ketentuan yang berlaku. Indonesia sebagai salah satu destinasi pariwisata wisatawan mancanegara yang diyakini menjadi faktor ramainya investor yang masuk untuk berinvestasi disektor pariwisata, baik dalam bentuk penginapan/hotel maupun bar dan restoran. Saat ini akta notariil bahkan bisa menjadi senjata bagi orang asing dalam menguasai tanah di Indonesia, sehingga hal ini telah melewati batasan-batasan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini warga asing memanfaatkan masyarakat setempat yaitu warga negara Indonesia yang memiliki hak milik atas tanah untuk saling mengikatkan diri dalam instrument perjanjian *nominee*.

Perjanjian *nominee* ini dibuat secara akta notariil, yaitu terjadinya perjanjian pinjam nama oleh orang asing dalam pembelian suatu tanah/lahan dengan menggunakan nama warga negara Indonesia. Dengan kata lain suatu perjanjian *nominee* merupakan perjanjian yang dibuat antara seseorang yang menurut hukum tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah tertentu (hak milik), dalam hal ini yakni orang asing dengan Warga Negara Indonesia, dengan maksud agar orang asing tersebut dapat menguasai (memiliki) tanah hak milik secara

² http://annekasaldianmardhiah.blogspot.com/2012/Kepemilikan_Warga_Negara_Asing_Terhadap_Tanah_di_Indonesia, diakses pada tanggal 05 Oktober 2017.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2005, hal. 32.

⁴ Mustafa, Bachsan, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cet.3, Remadja Karya,Bandung, 1998, hal. 22.

de facto, namun secara *legal-formal (de jure)* tanah hak milik tersebut diatas namakan Warga Negara Indonesia. Dengan kata lain, Warga Negara Indonesia dipinjam namanya oleh orang asing (*nominee*).⁵

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum yuridis-empiris (*socio-legal research*). Jenis penelitian hukum empiris merupakan jenis penelitian yang menganalisa suatu permasalahan hukum atau isu hukum berdasarkan suatu permasalahan yang ada dalam masyarakat itu sendiri dengan cara mendapatkan data lapangan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yang didukung data lapangan melalui observasi dan wawancara.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bentuk Perjanjian Nominee Antara Warga Negara Asing Dengan Warga Negara Indonesia Di Lombok

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Tugas jabatan notaris pada umumnya terletak pada kewenangannya dalam membuat akta otentik, oleh notaris akta yang dibuatnya mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat bila dibandingkan dengan akta dibawah tangan. Mengenai unsur-unsur dan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pembuatan akta otentik dapat dilihat pula di dalam ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara yang dirumuskan sebagai berikut:⁶

1. Akta harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (Pasal 38 UUJN). Artinya jika bentuknya tidak ditentukan oleh undang-undang maka salah satu unsur otentik itu tidak terpenuhi dan jika tidak dipenuhi unsur dari padanya maka tidak akan pernah ada yang disebut dengan akta otentik.

2. Akta itu harus dibuat oleh *door* atau dihadapan

ten overstaan seorang pejabat umum.⁷

3. Bahwa akta itu dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk membuatnya di tempat di mana akta itu dibuat.

Dari segala akta tersebut notaris menerangkan atau memberikan dalam jabatannya sebagai pejabat umum kesaksian dari semua yang dilihat, disaksikan dan dialaminya yang dilakukan oleh pihak lain.⁸ Pada prinsipnya keabsahan akta notaris meliputi bentuk, isi, kewenangan pejabat yang membuat, serta pembuatannya pun harus memenuhi syarat yang telah ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian apabila sebuah akta tidak memenuhi persyaratan tersebut, maka tidak dapat dikategorikan sebagai akta otentik dan kekuatan pembuktiannya juga sangat lemah.

Perjanjian *nominee* dapat berbentuk notariil dan dibawah tangan, tetapi pada prakteknya kebanyakan dibuat secara notariil karena akta notariil memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Pada kasus bentuk perjanjian *nominee* atau pinjam nama oleh warga asing untuk memiliki tanah dengan hak milik sebagai pokok pembahasan penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan saudara X dan Y yang sebagai Notaris/PPAT di Kabupaten Lombok Utara terkait mengenai bentuk perjanjian *nominee* tersebut. Oleh Notaris/PPAT X dan Y menjelaskan hal yang sama, pada prakteknya perjanjian *nominee* dibuat dengan beberapa bentuk perjanjian, diantaranya :⁹

1. Akta Jual Beli
2. Perikatan Jual Beli
3. Kuasa Menjual
4. Pernyataan (kepemilikan atas objek jual-beli)
5. Pengakuan Utang Piutang
6. Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT)

Dengan demikian bentuk perjanjian *nominee* itu lahir dari dipinjamnya nama warga negara Indonesia di Lombok dalam perikatan jual beli melalui akta jual beli, yang selanjutnya melahirkan perjanjian-perjanjian tambahan yang berkaitan dengan pinjam nama (*nominee*) tersebut.

Tanggung Jawab Notaris Terkait Praktik Nominee Menurut Peraturan PerUndang-Undangan

1. Aspek Tanggung Jawab Notaris Secara Perdata

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Nominee*, Rapat Kerja Wilayah Ikatan Notaris Indonesia (INI) Pengurus Wilayah Bali dan NTT, Denpasar, 2012, hal. 2.

⁶ Sjaifurrachman, Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011 hal. 107

⁷ Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hal. 26

⁸ G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1980 hal. 52.

⁹ Wawancara Dilakukan Di Kabupaten Lombok Utara Pada Tanggal 18 Desember 2017

Sanksi keperdataan yaitu sanksi yang dijatuhkan apabila terhadap kesalahan yang terjadi, baik karena Wanprestasi ataupun Perbuatan Melanggar Hukum (*onrechtmatigedaad*). Sanksi ini berupa penggantian biaya, ganti rugi dan bunga merupakan akibat yang akan diterima notaris dari gugatan para penghadap apabila akta bersangkutan terdegradasi yang berakibat hanya mempunyai pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau akta batal demi hukum.

Dalam suatu perbuatan hukum oleh undang-undang tidak diharuskan dituangkan dalam suatu akta otentik, sehingga jika akta tersebut kehilangan otensitasnya akibat tidak terpenuhinya syarat formal yang dimaksud dalam Pasal 1869 KUHPerdato *jo* Pasal 38 UUDN, maka akta tersebut tetap berfungsi sebagai akta yang dibuat dibawah tangan bila akta tersebut ditandatangani oleh para pihak. Sepanjang terjadinya degradasi dari akta otentik menjadi akta dibawah tangan tidak menimbulkan kerugian, notaris yang bersangkutan tidak dapat dimintakan tanggung gugat hukumnya melalui Pasal 1365 KUHPerdato mengenai Perbuatan Melawan Hukum.¹⁰ Bentuk tanggung gugat yang dianut oleh Pasal 1365 KUHPerdato ini adalah tanggung gugat berdasarkan kesalahan (*liability based fault*), dalam hal ini kesalahan yang melekat pada seorang notaris terhadap akta yang dibuatnya. Berlakunya degradasi kekuatan pembuktian akta notaris menjadi akta dibawah tangan pada umumnya sejak putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*).

Suatu akta yang dinyatakan batal demi hukum, maka akta tersebut dianggap tidak pernah ada atau tidak pernah dibuat. Dengan demikian akta notaris yang batal demi hukum menimbulkan akibat untuk memberikan penggantian biaya, ganti rugi atau bunga kepada pihak yang tersebut dalam akta. Bentuk sanksi keperdataan dapat timbul dari perbuatan wanprestasi yang berupa ganti rugi yang lazimnya dalam bentuk sejumlah uang. Disamping itu, berlaku sanksi yang timbul karena perbuatan melanggar hukum, yang terbuka kemungkinan ganti ruginya dalam bentuk lain selain sejumlah uang, yaitu; ditentukan oleh penggugat, dan hakim menganggapnya cocok.¹¹ Mengenai penggantian kerugian dalam bentuk lain selain sejumlah uang dapat dilihat dalam pertimbangan dari sebuah Hoge Raad, yang merumuskan: "Pelaku perbuatan melanggar hukum dapat dihukum untuk membayar sejumlah uang selaku pengganti kerugian yang

ditimbulkannya kepada pihak yang dirugikannya, tetapi kalau pihak yang dirugikan menuntut ganti rugi dalam bentuk lain dan hakim menganggap sebagai bentuk ganti rugi yang sesuai, maka pelaku tersebut dapat dihukum untuk melakukan prestasi yang lain demi kepentingan pihak yang dirugikan yang cocok untuk menghapus kerugian yang diderita".¹²

Oleh karenanya, dalam hal perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris, secara keperdataan akan menimbulkan sanksi tanggung gugat bagi notaris, dikarenakan notaris melakukan perbuatan melanggar hukum terhadap perjanjian *nominee* yang dibuat secara notariil tersebut. Tanggung gugat oleh notaris tersebut berupa ganti rugi yang didasarkan pada suatu hubungan hukum antara notaris dengan penghadap, yakni warga negara asing. Kerugian warga asing tersebut dikarenakan perbuatan melanggar hukum oleh notaris yang membuat perjanjian *nominee* yang akibatnya akta batal demi hukum, maka akta tersebut dianggap tidak pernah ada atau tidak pernah dibuat. Dengan demikian akta notaris yang batal demi hukum menimbulkan akibat ganti rugi kepada pihak yang tersebut dalam akta. Kepada pihak yang dirugikan dapat melakukan gugatan secara perdata terhadap notaris.

2. Aspek Tanggung Jawab Notaris Secara Pidana

Pada praktiknya apabila ada akta notaris yang dipermasalahkan oleh para pihak ataupun pihak berwenang atas notaris ditarik sebagai pihak yang turut serta melakukan atau membantu melakukan suatu tindak pidana, yakni membuat atau memberikan keterangan palsu kedalam akta notaris. Dalam hal ini notaris tidaklah kebal terhadap hukum, notaris dapat dipidana apabila dapat dibuktikan di pengadilan bahwa secara sengaja atau tidak sengaja notaris secara bersama-sama dengan para pihak penghadap yang membuat akta dengan maksud dan tujuan untuk menguntungkan pihak penghadap tertentu atau merugikan pihak penghadap yang lain. Apabila oleh pengadilan terbukti maka notaris tersebut wajib dihukum.

Pemidanaan terhadap notaris tersebut dapat dilakukan dengan batasan yaitu:

a. Adanya tindakan hukum dari notaris terhadap aspek lahiriah, formal dan materil akta yang sengaja, penuh kesadaran dan keinsyafan, serta direncanakan bahwa akta yang akan dibuat dihadapan notaris atau oleh notaris bersama-sama (sepakat) para penghadap dijadikan dasar untuk melakukan suatu tindak pidana.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Verbintenissenrecht*, Terjemahan Djasadin Saragih, Surabaya, 1985, hal. 34

¹² *Ibid*.

- b. Ada tindakan hukum dari notaris dalam membuat akta dihadapan atau oleh notaris yang tidak sesuai dengan UUJN.
- c. Tindakan notaris tersebut juga tidak sesuai menurut instansi yang berwenang untuk menilai tindakan suatu notaris, dalam hal ini Majelis Pengawas Notaris.¹³

Ketentuan Pasal 266 KUHP pada ayat (1) dan ayat (2) mengatur pula mengenai masalah tindak pidana pemalsuan surat, yaitu menyuruh memasukkan keterangan palsu kedalam akta otentik. Berikut penjelasannya:

- (1). Barang siapa menyuruh mencantumkan suatu keterangan palsu mengenai suatu hal didalam suatu akta otentik yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta tersebut dengan maksud untuk menggunakannya seolah-olah keterangannya itu sesuai dengan kebenaran, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya tujuh tahun, jika penggunaannya dapat menimbulkan sesuatu kerugian.
- (2). Dipidana dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja menggunakan akta tersebut seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran, jika penggunaannya dapat menimbulkan sesuatu kerugian.

Adapun unsur-unsur yang dalam Pasal 266 ayat (1) KUHP terdiri dari:

- a. Unsur subjektif, dengan maksud untuk menggunakannya atau menyuruh orang lain menggunakannya seolah-olah keterangannya itu sesuai dengan kebenaran;
- b. Unsur objektif:
 - 1) barang siapa;
 - 2) menyuruh mencantumkan suatu keterangan palsu mengenai suatu hal, yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta tersebut;
 - 3) didalam suatu akta otentik;
 - 4) jika penggunaannya dapat menimbulkan suatu kerugian.

Didalam rumusan ketentuan pidana yang diatur pada Pasal 266 ayat (1) KUHP diatas, undang-undang tidak mensyaratkan keharusan tindak pidana yang dimaksud didalamnya yaitu harus dilakukan dengan sengaja atau tidak, sehingga perlu dipertanyakan apakah tindak pidana tersebut merupakan suatu tindak pidana yang harus dilakukan dengan sengaja atau bukan. Dengan diisyaratkannya suatu maksud lebih lanjut berupa maksud untuk menggunakannya atau untuk menyuruh orang lain menggunakannya seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran didalam rumusan ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 266 ayat (1) KUHP,

kiranya sudah jelas bahwa tindak pidana yang dimaksudkan didalamnya merupakan suatu tindak pidana yang harus dilakukan dengan sengaja. Karena sudah jelas bahwa tindak pidana yang dimaksudkan didalam ketentuan Pasal 266 ayat (1) KUHP merupakan suatu tindak pidana yang harus dilakukan dengan sengaja, dengan sendirinya baik penuntut umum maupun hakim harus dapat membuktikan adanya unsur kesengajaan tersebut pada orang yang oleh penuntut umum telah didakwa melakukan tindak pidana tersebut, untuk dimaksud tersebut didepan sidang Pengadilan memeriksa dan mengadili terdakwa, penuntut umum dan hakim dapat membuktikan tentang:

- a. adanya kehendak pada terdakwa untuk menyuruh mencantumkan suatu keterangan palsu mengenai suatu hal didalam suatu akta otentik yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta otentik tersebut;
- b. adanya pengetahuan pada terdakwa bahwa akta tersebut merupakan suatu akta otentik;
- c. adanya maksud pada terdakwa untuk menggunakannya atau menyuruh orang lain menggunakannya seolah-olah keterangannya yang tercantum dalam akta tersebut sesuai dengan kebenaran.

Mengenai tanggung jawab secara pidana, dalam kaitannya dengan perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris dalam bentuk akta otentik, maka perjanjian *nominee* tersebut merupakan suatu tindak pidana sebagaimana pada ketentuan Pasal 266 KUHP pada ayat (1) mengenai masalah tindak pidana pemalsuan surat, yaitu menyuruh memasukkan keterangan palsu kedalam akta otentik. Notaris sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan dalam membuat akta otentik justru menjadikan akta yang dibuatnya tersebut menjadi cacat hukum. Perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris memuat keterangan palsu yang oleh akta tersebut dengan maksud untuk menggunakannya seolah-olah keterangannya itu sesuai dengan kebenaran, padahal perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris atas dasar adanya kepentingan dari warga negara asing untuk dapat menguasai tanah Hak Milik dengan cara meminjam nama warga negara Indonesia. Akibat dari perbuatannya notaris dapat dituntut pidana dengan pidana penjara selama-lamanya tujuh tahun. Namun penjatuan sanksi pidana terhadap notaris dapat dilakukan sepanjang batasan-batasan sebagaimana tersebut dilanggar, artinya disamping memenuhi rumusan pelanggaran yang tersebut dalam UUJN, Kode Etik Jabatan Notaris juga harus memenuhi rumusan yang tersebut dalam KUHP.¹⁴

¹³ Habib Adjie, *Op. Cit.*, hal. 210

¹⁴ Habib Adjie, *Op. Cit.*, hal. 209

3. Aspek Tanggung Jawab Notaris Berdasarkan Kode Etik Notaris

Selain berpedoman pada Undang-Undang Jabatan Notaris, notaris juga harus berpegang teguh pada Kode Etik Notaris. Karena sebagai profesi yang terhormat (*officium nobile*), notaris dalam menjalankan tugas jabatannya haruslah bertindak mandiri, jujur dan bertanggung jawab. Nilai-nilai dalam Kode Etik Notaris merupakan harkat dan martabat notaris sebagai seorang profesional, apabila kode etik tersebut dilanggar maka akan hilang harkat martabat notaris. Dalam menjalankan jabatannya, seorang notaris harus berperilaku profesional, berkepribadian baik dan menjunjung tinggi martabat kehormatan notaris serta berkewajiban menghormati rekan dan saling menjaga dan membela kehormatan nama baik korps atau organisasi. Sebagai sebuah profesi, notaris bertanggung jawab terhadap profesi yang dilakukannya, dalam hal ini kode etik profesi.¹⁵

Dewan Kehormatan merupakan salah satu alat perlengkapan organisasi INI yang terdiri dari tingkat pusat, wilayah dan daerah. Dewan kehormatan mempunyai tugas:

1. Melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik;
2. Memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan masyarakat secara langsung;
3. memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Pengawas atas pelanggaran kode etik dan jabatan notaris.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut Dewan Kehormatan dapat melakukan pemeriksaan terhadap anggota organisasi yang diduga melakukan pelanggaran atas kode etik dan apabila dinyatakan bersalah maka Dewan Kehormatan pun berhak menjatuhkan sanksi. Sanksi atas pelanggaran kode etik tersebut yang dampaknya tidak berkaitan dengan masyarakat secara langsung atau dengan kata lain wewenang Dewan Kehormatan tersebut hanya bersifat internal. Terhadap notaris yang melakukan pelanggaran terhadap kode etik profesi, Dewan Kehormatan berkoordinasi dengan Majelis Pengawas yang kemudian berwenang melakukan pemeriksaan atas pelanggaran terhadap kode etik tersebut, serta dapat menjatuhkan sanksi kepada pelanggarnya. Atas sanksi yang dikenakan terhadap notaris sebagai anggota INI sesuai dengan ketentuan

Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Kode Etik notaris yaitu :

- Ayat (1), Sanksi yang dikenakan terhadap anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik dapat berupa:
 - a. Teguran.
 - b. Peringatan.
 - c. Pemecatan sementara dari keanggotaan Perkumpulan (*Schorsing*).
 - d. Pemecatan dari keanggotaan Perkumpulan (*Onzetting*).
 - e. Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Perkumpulan.
- Ayat (2), Penjatuhan sanksi-sanksi sebagaimana terurai di atas terhadap anggota yang melanggar kode etik disesuaikan dengan kuantitas dan kualitas pelanggaran yang dilakukan anggota tersebut.

Dengan demikian, terhadap notaris yang apabila terbukti melakukan pelanggaran terhadap kode etik, maka terdapat sanksi yang diberikan kepada notaris tersebut. Sanksi terhadap pelanggaran kode etik yaitu dapat berupa; teguran, peringatan, pemecatan sementara, pemecatan dari keanggotaan dan pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan.

Akibat Hukum Perjanjian *Nominee* Yang Dibuat Oleh Notaris

Faktor yang menyebabkan batalnya akta notaris adalah pembatalan sebagaimana dimaksud di dalam ketentuan Pasal 1320 KUHPdata. Ketentuan pasal ini mengatur tentang syarat-syarat sahnya perjanjian pada umumnya, dan selanjutnya ketentuan pasal tersebut merinci mengenai syarat sahnya perjanjian, yang terdiri dari 4 (empat) syarat, yaitu:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan diri;
2. Kecakapan membuat suatu perjanjian;
3. Suatu hal tertentu; dan
4. Kausa yang halal.

Terhadap tidak terpenuhinya salah satu syarat tersebut diatas maka dapat mengakibatkan perjanjian cacat hukum, yang keabsahannya dapat dipertanyakan, dalam arti dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Dengan tidak terpenuhinya syarat yang pertama dan kedua sebagai syarat subjektif, maka suatu perjanjian berakibat dapat dibatalkan. Kemudian atas tidak terpenuhinya syarat ketiga dan keempat sebagai syarat obyektif, mengakibatkan suatu perjanjian akan batal demi hukum.

Terhadap perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris dengan akta otentik, dapat dilihat dari isi perjanjian tersebut apakah bertentangan atau tidak dengan syarat sahnya perjanjian sebagaimana ketentuan Pasal 1320 KUHPdata. Dimana

¹⁵ Ignatius Ridwan Widyadharma, *Hukum Profesi tentang Profesi Hukum*, Ananta, Semarang, 1994, hal. 133-134.

perjanjian tersebut warga asing memiliki kepentingan untuk menguasai tanah Hak Milik dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia (*nominee*) saat membelinya, sehingga sebenarnya atas tanah yang dibeli tersebut adalah milik dari warga asing, warga negara Indonesia hanya dipinjam nama saja. Hal ini merupakan perjanjian yang dilarang oleh undang-undang, karena dapat dikatakan perjanjian *nominee* dengan sengaja dibuat untuk menyelundupkan undang-undang atau menghindari undang-undang. Motivasi membuat perjanjian yang dilarang dikenal dengan perjanjian simulasi. Perjanjian tersebut memuat kausa yang tidak halal, untuk menghindari larangan kepemilikan tanah dengan Hak Milik oleh orang asing berdasarkan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, yakni: "bahwa setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara."¹⁶

PENUTUP

Kesimpulan

1. Bentuk perjanjian *nominee* yang dibuat oleh warga negara asing dengan warga negara Indonesia di Lombok, yaitu dibuat dengan akta otentik oleh Notaris. Dimana hasil penelitian penulis dengan melakukan wawancara dengan Notaris di Lombok, pada praktiknya perjanjian *nominee* yang dibuat secara notariil tersebut terdiri dari beberapa bentuk perjanjian yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya, diantaranya; Akta Jual Beli, Perikatan Jual Beli, Kuasa Menjual, Pernyataan (kepemilikan atas objek jual-beli), Pengakuan Utang Piutang, dan Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT). Sehingga pinjam nama (*nominee*) terjadi pada saat terjadinya jual beli tanah atas Hak Milik yang menggunakan nama warga negara Indonesia untuk menguasai tanah atas Hak Milik, yang selanjutnya melahirkan perjanjian-perjanjian lainnya atas dasar kepentingan dari warga asing tersebut.
2. Bentuk pertanggungjawaban notaris terhadap perjanjian *nominee* yang dibuatnya yaitu tanggung jawab secara Perdata, Pidana dan Kode Etik. Tanggung jawab secara Perdata oleh Notaris yakni dengan tanggung gugat berupa ganti rugi

yang didasarkan pada suatu hubungan hukum antara notaris dengan penghadap, yakni warga negara asing. Kerugian warga asing tersebut dikarenakan perbuatan melanggar hukum oleh notaris yang membuat perjanjian *nominee* yang akibatnya akta batal demi hukum, maka akta tersebut dianggap tidak pernah ada atau tidak pernah dibuat. Tanggung jawab secara Pidana, yakni melanggar ketentuan Pasal 266 KUHP pada ayat (1) mengenai masalah tindak pidana pemalsuan surat, yaitu menyuruh memasukkan keterangan palsu kedalam akta otentik. Perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris memuat keterangan palsu yang oleh akta tersebut dengan maksud untuk menggunakannya seolah-olah keterangannya itu sesuai dengan kebenaran, padahal perjanjian *nominee* yang dibuat oleh notaris atas dasar adanya kepentingan dari warga negara asing untuk dapat menguasai tanah Hak Milik dengan cara meminjam nama warga negara Indonesia. Akibat dari perbuatannya notaris dapat dituntut pidana dengan pidana penjara selama-lamanya tujuh tahun. Tanggung jawab secara Kode Etik Notaris yaitu atas suatu tindakan notaris yang keliru dalam menjalankan jabatannya tidak hanya akan merugikan notaris itu sendiri saja, tetapi juga dapat merugikan organisasi profesi notaris, masyarakat dan Negara. Terhadap notaris yang apabila terbukti melakukan pelanggaran terhadap kode etik, maka terdapat sanksi yang diberikan kepada notaris tersebut. Sanksi terhadap pelanggaran kode etik yaitu dapat berupa; teguran, peringatan, pemecatan sementara, pemecatan dari keanggotaan dan pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan.

3. Akibat hukum dari perjanjian *nominee* yang dibuat oleh Notaris tersebut merupakan perbuatan penyelundupan hukum yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 9, Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, bahwa Hak Milik atas tanah sepenuhnya melekat pada Warga Negara Indonesia dan hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Milik. Selanjutnya terhadap perjanjian *nominee* yang dibuat tersebut juga tidak memenuhi syarat obyektif pada ketentuan Pasal 1320 KUHP, yaitu tentang kausa yang halal, yang berakibat perjanjian *nominee* batal demi hukum.

Saran

1. Notaris sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan dalam membuat akta otentik harusnya menolak dengan tegas apabila adanya

¹⁶ Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perdata Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya, Bandung, 2009, hal. 377.

para pihak yang ingin membuat perjanjian *nominee*, khususnya apabila atas kepentingan warga negara asing yang ingin menguasai tanah dengan Hak Milik untuk menjalankan aktifitas bisnis. Baiknya notaris sebagai pejabat yang mengerti hukum harus mengarahkan warga asing tersebut bila ingin menguasai tanah dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Guna Usaha (HGU) atas tanah di Indonesia, dengan ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam UUPA.

2. Kepada pemerintah agar dapat diperketat pengawasan terhadap warga negara asing yang melakukan penyelundupan hukum melalui perjanjian *nominee* dan menindak secara tegas warga asing tersebut. Pengawasan terhadap Notaris oleh Dewan Kehormatan maupun Majelis Pengawas Notaris diharapkan berjalan dengan maksimal, sehingga dapat meminimalisir pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris dalam menjalankan fungsinya sebagai pejabat umum.
3. Terhadap Notaris diharapkan selalu dapat menjaga kehormatan jabatannya serta menjunjung tinggi Kode Etik Profesi, sebagai pelaksanaan dari sumpah jabatannya. Disamping itu diharapkan oleh Ikatan Notaris Indonesia sebagai organisasi notaris dapat mengkoordinir anggotanya untuk mengikuti seminar-seminar yang berkaitan dengan tugas jabatan notaris, sehingga notaris dapat menambah pemahaman dan kendala-kendala yang terjadi pada praktiknya. Selanjutnya dapat menciptakan notaris yang profesional sebagai suatu jabatan yang bermartabat.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Sodiki, Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Mahkota Kata, Yogyakarta, 2009
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta, 2005
- G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1980
- Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007
- Ignatius Ridwan Widyadharma, *Hukum Profesi tentang Profesi Hukum*, Ananta, Semarang, 1994
- Mustafa, Bachsan, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cet. III, Remadja Karya, Bandung, 1998
- Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Verbintenissenrecht*, Terjemahan Djasadin Saragih, Surabaya, 1985
- Sjaifurrachman, Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011
- Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai
- Budiono Herlien, *Notaris dan Kode Etiknya*, (Disampaikan pada Upgrading dan Refreshing Course Nasional Ikatan Notaris Indonesia, Medan), 2007
- Maria S.W Sumardjono, *Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing Melalui Perjanjian Nominee*, Rapat Kerja Wilayah Ikatan Notaris Indonesia (INI) Pengurus Wilayah Bali dan NTT, Denpasar, 2012
- <http://annekasaldianmardhiah.blogspot.com/2012>, *Kepemilikan Warga Negara Asing Terhadap Tanah di Indonesia*, diakses pada tanggal 05 Oktober 2017.