
Academia Open



By Universitas Muhammadiyah Sidoarjo

Academia Open

Vol. 11 No. 2 (2026): December
DOI: 10.21070/acopen.11.2026.14826

Table Of Contents

Journal Cover	1
Author[s] Statement	3
Editorial Team	4
Article information	5
Check this article update (crossmark)	5
Check this article impact	5
Cite this article.....	5
Title page	6
Article Title	6
Author information	6
Abstract	6
Article content	8

Originality Statement

The author[s] declare that this article is their own work and to the best of their knowledge it contains no materials previously published or written by another person, or substantial proportions of material which have been accepted for the published of any other published materials, except where due acknowledgement is made in the article. Any contribution made to the research by others, with whom author[s] have work, is explicitly acknowledged in the article.

Conflict of Interest Statement

The author[s] declare that this article was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright Statement

Copyright © Author(s). This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

Academia Open

Vol. 11 No. 2 (2026): December
DOI: 10.21070/acopen.11.2026.14826

EDITORIAL TEAM

Editor in Chief

Mochammad Tanzil Multazam, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Managing Editor

Bobur Sobirov, Samarkand Institute of Economics and Service, Uzbekistan

Editors

Fika Megawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Mahardika Darmawan Kusuma Wardana, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Wiwit Wahyu Wijayanti, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Farkhod Abdurakhmonov, Silk Road International Tourism University, Uzbekistan

Dr. Hindarto, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Evi Rinata, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

M Faisal Amir, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Dr. Hana Catur Wahyuni, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Complete list of editorial team ([link](#))

Complete list of indexing services for this journal ([link](#))

How to submit to this journal ([link](#))

Academia Open

Vol. 11 No. 2 (2026): December
DOI: 10.21070/acopen.11.2026.14826

Article information

Check this article update (crossmark)



Check this article impact (*)



Save this article to Mendeley



(*) Time for indexing process is various, depends on indexing database platform

Contractual Validity and Notary Liability in *Fraus Legis* Nominee Agreements: Keabsahan Kontraktual dan Tanggung Jawab Notaris dalam Perjanjian Nominee *Fraus Legis*

Bunayya Damarisa Zamie, dmrnunayya@gmail.com (*)

Program Magister Kenotariatan Pascasarjana, Universitas Islam Malang, Indonesia

Abdul Rokhim, abdrokhimsda@unisma.ac.id

Program Magister Kenotariatan Pascasarjana, Universitas Islam Malang, Indonesia

Mutiara Balqis Nabelah Rahmi, mutiarabalqis1703@gmail.com

Program Magister Kenotariatan Pascasarjana, Universitas Islam Malang, Indonesia

(*) Corresponding author

Abstract

General Background Globalization and foreign investment liberalization precipitate complex legal mechanisms separating formal and beneficial ownership across diverse jurisdictions. **Specific Background** Within Indonesia, these arrangements frequently bypass statutory restrictions governing land rights and corporate asset control. **Knowledge Gap** Although previous scholarship addresses these contracts sectorally, a comprehensive framework integrating the *fraus legis* doctrine, beneficial ownership concepts, and professional obligations remains critically absent. **Aims** This normative study analyzes contractual validity parameters for these mechanisms and evaluates the corresponding legal responsibilities of public officials drafting related authentic deeds. **Results** The doctrinal analysis reveals that while these unnamed contracts theoretically align with freedom of contract principles, they become null and void when utilized to evade mandatory laws, thereby lacking a lawful cause. Furthermore, officials functioning as guardians of substantive legality face civil, administrative, and criminal liabilities if they passively facilitate unlawful asset concealment. **Novelty** This research distinctly synthesizes civil contract principles with professional liability frameworks, establishing a unified approach to combat systemic statutory circumvention. **Implications** Consequently, legislative revisions must mandate rigorous beneficial owner identification and authorize practitioners to reject legally deficient transactions, thereby safeguarding national legal certainty.

Highlights

- Unnamed contracts designed to circumvent mandatory statutory restrictions lack lawful causation and are consequently nullified.
- Public officials must act as guardians of substantive legality rather than passive recorders of party intentions.
- Legislative revisions requiring rigorous beneficial owner identification will significantly prevent authentic deed misuse in corporate transactions.

Keywords

Beneficial Ownership; Substantive Legality; Unnamed Contracts; Authentic Deeds; Legal Circumvention

Academia Open

Vol. 11 No. 2 (2026): December
DOI: 10.21070/acopen.11.2026.14826

Published date: 2026-07-08

PENDAHULUAN

Perkembangan globalisasi ekonomi, liberalisasi investasi, dan meningkatnya mobilitas modal lintas negara telah mendorong lahirnya berbagai bentuk hubungan hukum yang semakin kompleks dan tidak seluruhnya memperoleh pengaturan yang memadai dalam sistem hukum nasional. Salah satu fenomena yang berkembang dalam praktik bisnis dan investasi modern adalah penggunaan nominee agreement atau perjanjian nominee. Secara umum, perjanjian nominee merupakan suatu hubungan hukum yang menempatkan seseorang sebagai pemegang hak secara formal (legal owner) atas suatu aset atau hak tertentu, sedangkan pihak lain bertindak sebagai pemilik manfaat yang sesungguhnya (beneficial owner). Melalui konstruksi tersebut terjadi pemisahan antara kepemilikan yuridis dan kepemilikan ekonomis terhadap suatu objek hukum.[1]

Dalam praktik di Indonesia, perjanjian nominee banyak ditemukan pada sektor pertanahan, penanaman modal asing, kepemilikan saham perseroan, penguasaan aset perusahaan, hingga pengelolaan kekayaan yang melibatkan pihak-pihak yang secara hukum dibatasi untuk memiliki atau menguasai objek tertentu secara langsung. Praktik yang paling sering menjadi perhatian adalah penggunaan warga negara Indonesia sebagai pemegang hak formal atas tanah untuk kepentingan warga negara asing yang secara hukum tidak diperbolehkan memiliki hak milik atas tanah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.[2] Dalam konteks tersebut, hubungan hukum yang tampak di permukaan menunjukkan bahwa hak atas tanah dimiliki oleh warga negara Indonesia, namun secara ekonomis manfaat dan pengendalian atas tanah tersebut berada pada pihak asing yang bertindak sebagai beneficial owner.

Fenomena tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan praktik bisnis dengan prinsip-prinsip dasar hukum nasional. Dari sudut pandang ekonomi, penggunaan nominee sering dipandang sebagai instrumen yang memberikan fleksibilitas dalam melakukan investasi dan penguasaan aset. Akan tetapi dari perspektif hukum, konstruksi tersebut berpotensi menimbulkan berbagai persoalan karena dapat digunakan sebagai sarana untuk menghindari ketentuan hukum yang bersifat memaksa (dwingend recht; mandatory rules). Oleh karena itu, keberadaan perjanjian nominee tidak dapat semata-mata dinilai berdasarkan kebebasan para pihak untuk membuat perjanjian, melainkan juga harus diuji berdasarkan tujuan, substansi, dan akibat hukum yang ditimbulkannya.[3]

Dalam perspektif hukum perikatan Indonesia, keberadaan perjanjian nominee menimbulkan persoalan mendasar mengenai keabsahannya. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) memang memberikan ruang yang luas bagi para pihak untuk membentuk berbagai jenis perjanjian berdasarkan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (1). Akan tetapi kebebasan tersebut bukanlah kebebasan yang tanpa batas. Suatu perjanjian tetap harus memenuhi syarat sah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata, yaitu adanya kesepakatan para pihak, kecakapan bertindak, objek tertentu, dan sebab yang halal. Unsur sebab yang halal (lawful cause) menjadi aspek yang paling problematis dalam perjanjian nominee karena dalam banyak kasus tujuan utama pembentukannya justru untuk menghindari pembatasan hukum yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.[4]

Persoalan mengenai sebab yang halal tidak dapat dilepaskan dari doktrin *fraus legis* atau penyelundupan hukum. Dalam teori hukum, *fraus legis* dipahami sebagai suatu tindakan yang secara formal mematuhi hukum, tetapi secara substansial bertujuan menghindari penerapan norma hukum yang bersifat imperatif.[1] Oleh karena itu, suatu perjanjian yang secara formal memenuhi unsur-unsur kontrak belum tentu dapat dianggap sah apabila tujuan yang hendak dicapai bertentangan dengan semangat dan tujuan pembentukan hukum itu sendiri. Dalam konteks ini, perjanjian nominee menjadi menarik untuk dikaji karena berada pada titik pertemuan antara asas kebebasan berkontrak dan larangan penyalahgunaan hukum.

Kompleksitas permasalahan semakin meningkat karena sistem hukum Indonesia pada dasarnya tidak mengenal institusi trust sebagaimana berkembang dalam tradisi common law. Dalam sistem common law, pemisahan antara legal ownership dan beneficial ownership memperoleh dasar hukum yang jelas melalui lembaga trust. Sebaliknya, sistem hukum Indonesia yang berakar pada tradisi civil law lebih menekankan kepastian hukum melalui pencatatan formal hak dan asas publisitas. Akibatnya, konsep beneficial ownership yang menjadi fondasi utama hubungan nominee sering kali tidak memperoleh pengakuan secara langsung dalam hukum perdata Indonesia.[5] Kondisi ini menyebabkan munculnya ketidakpastian hukum mengenai kedudukan pihak yang secara ekonomis merupakan pemilik manfaat tetapi tidak tercatat sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.

Di samping menimbulkan persoalan dalam bidang hukum perikatan, praktik nominee juga memiliki dimensi kenotarian yang sangat signifikan. Dalam praktik, hubungan nominee hampir selalu melibatkan notaris melalui pembuatan berbagai akta autentik, seperti akta pernyataan, surat kuasa, pengakuan utang, perjanjian pengikatan jual beli, maupun berbagai bentuk akta lainnya yang secara bersama-sama membentuk suatu nominee arrangement. Tidak jarang hubungan nominee sengaja dikonstruksikan melalui serangkaian dokumen hukum yang terpisah guna menyamarkan tujuan sebenarnya dari para pihak.[1]

Keterlibatan notaris dalam praktik tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai batas tanggung jawab jabatan notaris sebagai pejabat umum. Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris, notaris tidak hanya berfungsi sebagai pencatat kehendak para pihak, tetapi juga memiliki kewajiban untuk bertindak jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan para pihak dalam perbuatan hukum yang dibuatnya.[1] Oleh karena itu, muncul persoalan apakah notaris dapat dibebaskan dari tanggung jawab apabila akta yang dibuat ternyata digunakan sebagai instrumen penyelundupan hukum, atau justru notaris memiliki kewajiban untuk melakukan pengujian legalitas substantif terhadap tujuan dari perbuatan hukum yang dikehendaki para pihak.

Urgensi penelitian ini semakin kuat apabila dikaitkan dengan perkembangan praktik peradilan di Indonesia. Dalam berbagai perkara yang berkaitan dengan kepemilikan tanah maupun kepemilikan saham melalui skema nominee, pengadilan cenderung menilai tidak hanya aspek formal dokumen yang dibuat oleh para pihak, tetapi juga tujuan substantif yang hendak dicapai melalui konstruksi hukum tersebut. Pendekatan demikian menunjukkan bahwa hukum Indonesia semakin menempatkan prinsip itikad baik dan larangan penyelundupan hukum sebagai instrumen penting dalam menilai validitas suatu hubungan hukum. Namun demikian, hingga saat ini belum terdapat parameter yang seragam mengenai kapan suatu perjanjian nominee dapat dianggap sah dan kapan harus dinyatakan batal demi hukum.[7]

Ketidakjelasan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pihak, notaris, maupun aparat penegak hukum. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yang secara komprehensif menganalisis keabsahan perjanjian nominee berdasarkan prinsip-prinsip hukum perikatan Indonesia sekaligus mengkaji kedudukan dan tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan hubungan nominee. Kajian semacam ini penting tidak hanya untuk memperkaya pengembangan doktrin hukum kontrak Indonesia, tetapi juga untuk memberikan pedoman praktis bagi notaris dalam menjalankan kewenangannya secara profesional dan sesuai dengan prinsip negara hukum.

Kajian mengenai perjanjian nominee telah dilakukan oleh sejumlah peneliti sebelumnya dengan fokus yang beragam. Sebagian besar penelitian terdahulu menempatkan nominee agreement dalam konteks hukum pertanahan, khususnya berkaitan dengan penguasaan tanah oleh warga negara asing melalui penggunaan nama warga negara Indonesia sebagai pemegang hak formal. Penelitian Maria S.W. Sumardjono, misalnya, menyoroti praktik tersebut sebagai bentuk pelanggaran terhadap asas nasionalitas yang menjadi dasar sistem hukum pertanahan Indonesia.[2]

Penelitian lain lebih banyak mengkaji aspek investasi dan kepemilikan saham melalui skema nominee. Kajian-kajian tersebut umumnya berfokus pada larangan nominee shareholding sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Penanaman Modal dan implikasinya terhadap kepastian hukum investasi.[7] Di sisi lain, sejumlah penelitian kenotariatan telah membahas tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta yang mengandung unsur penyelundupan hukum, namun pembahasannya umumnya terbatas pada aspek etika profesi dan tanggung jawab administratif notaris.[6]

Meskipun demikian, penelitian-penelitian terdahulu masih menunjukkan beberapa keterbatasan. Pertama, sebagian besar kajian menempatkan perjanjian nominee dalam konteks sektoral, terutama hukum pertanahan atau hukum investasi, sehingga belum mengkaji secara mendalam kedudukan perjanjian nominee sebagai institusi hukum perikatan yang tunduk pada rezim umum KUHPerduta. Kedua, kajian mengenai tanggung jawab notaris umumnya dilakukan secara terpisah dari analisis mengenai keabsahan perjanjian nominee itu sendiri. Ketiga, masih relatif sedikit penelitian yang menghubungkan doktrin beneficial ownership, fraud legis, dan kewajiban profesional notaris dalam satu kerangka analisis yang terpadu.

Berdasarkan kesenjangan penelitian tersebut, artikel ini memiliki beberapa unsur kebaruan (novelty). Pertama, penelitian ini tidak hanya menguji keabsahan perjanjian nominee berdasarkan syarat sah perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerduta, tetapi juga mengintegrasikannya dengan doktrin fraud legis untuk menilai apakah suatu perjanjian nominee merupakan bentuk pelaksanaan kebebasan berkontrak yang sah atau justru merupakan penyelundupan hukum.

Kedua, penelitian ini menghubungkan konsep beneficial ownership yang berkembang dalam sistem common law dengan konstruksi hukum perdata Indonesia yang berbasis civil law, sehingga menghasilkan analisis yang lebih komprehensif mengenai kedudukan hukum pihak yang memperoleh manfaat ekonomis dari suatu hubungan nominee.

Ketiga, penelitian ini mengintegrasikan analisis hukum perikatan dengan hukum kenotariatan melalui pembahasan mengenai kedudukan dan tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan nominee arrangement. Pendekatan integratif semacam ini masih relatif jarang ditemukan dalam penelitian sebelumnya, sehingga diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis maupun praktis terhadap pengembangan hukum kontrak dan hukum kenotariatan di Indonesia.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (normative legal research) yang berfokus pada pengkajian norma, asas, doktrin, dan konsep hukum yang mengatur keabsahan perjanjian nominee serta kedudukan dan tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan hubungan hukum tersebut. Penelitian hukum normatif dipilih karena isu yang diteliti tidak berorientasi pada perilaku masyarakat (law in action), melainkan pada konstruksi hukum positif (law in books) dan penerapannya dalam praktik peradilan. Dalam konteks ini, penelitian diarahkan untuk menemukan argumentasi hukum (legal reasoning), asas hukum, serta norma yang relevan guna menjawab permasalahan mengenai validitas perjanjian nominee dan batas tanggung jawab notaris dalam perspektif hukum perdata Indonesia.[8]

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan yang berkaitan dengan objek penelitian, terutama Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, serta regulasi lain yang relevan. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi norma hukum yang mengatur syarat sah perjanjian, larangan penyelundupan hukum, kewenangan notaris, dan bentuk pertanggungjawaban hukum yang dapat timbul dalam praktik nominee arrangement.[9]

Selanjutnya, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji berbagai doktrin dan teori hukum yang berkembang dalam literatur, khususnya mengenai asas kebebasan berkontrak (freedom of contract), asas itikad baik (good faith), doktrin *fraus legis*, konsep *beneficial ownership*, serta teori tanggung jawab profesi (professional liability). Pendekatan ini penting karena perjanjian *nominee* tidak diatur secara eksplisit dalam KUHPerdata sehingga analisis terhadap validitasnya memerlukan penafsiran sistematis dan konstruksi doktrinal yang bersumber dari pendapat para sarjana hukum maupun perkembangan teori hukum kontrak modern.

Adapun pendekatan kasus digunakan dengan menelaah sejumlah putusan pengadilan, khususnya putusan Mahkamah Agung yang berkaitan dengan perjanjian *nominee*, kepemilikan tanah melalui pinjam nama, penyelundupan hukum, dan tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta yang mengandung cacat hukum. Analisis terhadap putusan pengadilan dilakukan untuk memahami bagaimana hakim menafsirkan ketentuan Pasal 1320, Pasal 1335, dan Pasal 1337 KUHPerdata dalam perkara konkret, serta untuk mengidentifikasi kecenderungan perkembangan yurisprudensi mengenai hubungan antara *legal ownership* dan *beneficial ownership* dalam sistem hukum Indonesia.[8]

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang memiliki relevansi langsung dengan objek penelitian. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku teks, artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional, hasil penelitian, serta pendapat para ahli yang membahas hukum perikatan, hukum kenotariatan, hukum pertanahan, dan hukum perusahaan. Sementara itu, bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan berbagai sumber referensi penunjang lainnya yang digunakan untuk memperjelas istilah dan konsep yang digunakan dalam penelitian.[10]

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelusuri berbagai sumber hukum primer dan sekunder yang relevan. Seluruh bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan metode interpretasi hukum, argumentasi hukum, dan penalaran deduktif. Analisis dilakukan dengan menghubungkan norma hukum positif, doktrin hukum, dan praktik peradilan untuk menghasilkan konstruksi hukum yang sistematis mengenai keabsahan perjanjian *nominee* dan tanggung jawab notaris dalam pembentukan akta yang berkaitan dengannya.

Penelitian ini bersifat preskriptif, yaitu tidak hanya mendeskripsikan keadaan hukum yang berlaku, tetapi juga memberikan argumentasi dan rekomendasi mengenai bagaimana hukum seharusnya diterapkan terhadap praktik *nominee arrangement* yang berkembang di Indonesia. Dengan karakter preskriptif tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan doktrin hukum perikatan dan hukum kenotariatan, sekaligus memberikan pedoman praktis bagi notaris, hakim, dan pembentuk undang-undang dalam merespons berbagai persoalan hukum yang timbul dari penggunaan perjanjian *nominee*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Keabsahan Perjanjian *Nominee* dalam Perspektif Hukum Perikatan Indonesia

1. Konsep dan Karakteristik Perjanjian *Nominee*

Perjanjian *nominee* merupakan salah satu bentuk hubungan hukum yang berkembang dalam praktik bisnis modern sebagai konsekuensi dari meningkatnya kebutuhan akan fleksibilitas transaksi dan penguasaan aset lintas yurisdiksi. Secara terminologis, istilah *nominee* merujuk kepada seseorang yang secara formal tercatat sebagai pemegang hak atau pemilik suatu aset untuk dan atas nama pihak lain yang sesungguhnya menikmati manfaat ekonomi dari aset tersebut. Dengan demikian, konstruksi *nominee* selalu melibatkan dua subjek hukum, yaitu *legal owner* sebagai pemilik formal dan *beneficial owner* sebagai pemilik manfaat yang sesungguhnya.[5]

Dalam sistem hukum *common law*, hubungan antara *legal owner* dan *beneficial owner* dikenal melalui institusi *trust*, yang memungkinkan pemisahan antara kepemilikan hukum (*legal ownership*) dan kepemilikan manfaat (*equitable ownership*). Akan tetapi, sistem hukum Indonesia yang berakar pada tradisi *civil law* tidak mengenal lembaga *trust* sebagai institusi hukum privat yang berdiri sendiri. Oleh karena itu, berbagai konstruksi yang menyerupai *trust*, termasuk perjanjian *nominee*, harus diuji berdasarkan asas-asas umum hukum perjanjian yang diatur dalam KUHPerdata.[1]

Dalam praktik, perjanjian *nominee* jarang dituangkan dalam satu dokumen tunggal. Sebaliknya, hubungan hukum tersebut biasanya dibentuk melalui serangkaian perjanjian yang saling berkaitan, seperti perjanjian pinjam nama (*name lending agreement*), surat kuasa yang tidak dapat dicabut kembali (*irrevocable power of attorney*), pengakuan utang, perjanjian pengikatan jual beli, maupun pernyataan penguasaan manfaat (*beneficial ownership declaration*). Rangkaian dokumen tersebut dirancang untuk memberikan kendali efektif kepada *beneficial owner* meskipun secara formal hak tersebut berada pada pihak *nominee*.[2]

Dalam konteks hukum Indonesia, praktik *nominee* paling banyak ditemukan dalam tiga bidang utama. Pertama, bidang pertanahan, khususnya penggunaan nama warga negara Indonesia untuk menguasai tanah yang manfaat ekonominya dinikmati oleh warga negara asing. Kedua, bidang korporasi, terutama dalam kepemilikan saham yang dibatasi oleh ketentuan investasi atau regulasi sektor tertentu. Ketiga, bidang perpajakan dan perlindungan aset, di mana penggunaan pihak lain sebagai pemilik formal dilakukan untuk menyembunyikan identitas pemilik sebenarnya.[11]

Karakteristik utama perjanjian nominee terletak pada adanya perbedaan antara keadaan hukum yang tampak (legal appearance) dan keadaan hukum yang sesungguhnya (economic reality). Perbedaan inilah yang kemudian menimbulkan persoalan mengenai validitas dan keberlakuan hubungan hukum tersebut dalam sistem hukum Indonesia yang mengedepankan asas kepastian hukum dan asas publisitas.

2. Kedudukan Perjanjian Nominee sebagai Perjanjian Tidak Bernama (Innominaat Contract)

Secara normatif, KUHPerduta tidak mengatur secara eksplisit mengenai perjanjian nominee. Ketiadaan pengaturan tersebut tidak serta-merta menyebabkan perjanjian nominee menjadi tidak sah. Berdasarkan doktrin hukum perjanjian, suatu kontrak dapat lahir tidak hanya dari perjanjian-perjanjian yang secara khusus diatur dalam undang-undang (nominaat contract), tetapi juga dari perjanjian yang dibentuk sendiri oleh para pihak (innominaat contract).[4]

Landasan yuridis keberadaan perjanjian tidak bernama dapat ditemukan dalam Pasal 1319 KUHPerduta yang menyatakan bahwa semua perjanjian, baik yang mempunyai nama khusus maupun yang tidak dikenal dengan nama tertentu, tunduk pada ketentuan umum hukum perjanjian. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sistem hukum kontrak Indonesia mengakui keberadaan berbagai bentuk perjanjian baru yang berkembang sesuai kebutuhan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan hukum.[12]

Pengakuan terhadap perjanjian tidak bernama merupakan konsekuensi logis dari asas kebebasan berkontrak (freedom of contract) sebagaimana tercermin dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerduta. Menurut asas tersebut, para pihak diberikan kebebasan untuk menentukan apakah akan membuat perjanjian, memilih mitra kontrak, menentukan isi kontrak, serta menetapkan bentuk dan mekanisme pelaksanaannya.[1]

Namun demikian, kebebasan berkontrak bukanlah kebebasan yang bersifat absolut. Kebebasan tersebut dibatasi oleh syarat sah perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerduta, serta larangan untuk membuat perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Oleh karena itu, sekalipun perjanjian nominee dapat dikategorikan sebagai perjanjian tidak bernama, keberlakuannya tetap harus diuji berdasarkan parameter keabsahan yang ditentukan oleh hukum perdata Indonesia.[3]

Dengan demikian, permasalahan utama bukan terletak pada ada atau tidaknya pengaturan eksplisit mengenai nominee agreement, melainkan pada apakah substansi dan tujuan pembentukan perjanjian tersebut memenuhi syarat objektif dan subjektif sebagaimana dipersyaratkan oleh hukum kontrak.

3. Pengujian Keabsahan Perjanjian Nominee Berdasarkan Pasal 1320 KUHPerduta

Pasal 1320 KUHPerduta menentukan empat syarat sahnya suatu perjanjian, yaitu: (1) adanya kesepakatan para pihak; (2) kecakapan untuk membuat perikatan; (3) suatu hal tertentu; dan (4) suatu sebab yang halal. Dua syarat pertama merupakan syarat subjektif, sedangkan dua syarat terakhir merupakan syarat objektif.[7]

a. Kesepakatan Para Pihak

Pada umumnya, unsur kesepakatan tidak menjadi persoalan dalam perjanjian nominee. Para pihak secara sadar dan sukarela menyetujui penggunaan nama pihak tertentu sebagai pemilik formal suatu hak atau aset. Dalam praktik, hubungan hukum tersebut bahkan sering dituangkan dalam beberapa dokumen yang menunjukkan adanya persesuaian kehendak (consensus ad idem) antara nominee dan beneficial owner.[4] Namun demikian, keberadaan kesepakatan tidak dapat dipandang semata-mata dari aspek formal. Kesepakatan yang dibentuk untuk mencapai tujuan yang bertentangan dengan hukum tidak dapat memperoleh perlindungan hukum hanya karena para pihak telah menyatakan persetujuannya.

b. Kecakapan Para Pihak

Syarat kecakapan menghendaki agar para pihak memiliki kemampuan hukum untuk melakukan tindakan hukum. Dalam kebanyakan kasus nominee, unsur kecakapan relatif terpenuhi karena para pihak merupakan orang dewasa dan tidak berada dalam keadaan yang menyebabkan mereka tidak cakap melakukan perbuatan hukum. [12] Oleh karena itu, perdebatan mengenai keabsahan perjanjian nominee umumnya tidak terletak pada syarat subjektif ini.

c. Objek Tertentu

Pasal 1333 KUHPerduta mensyaratkan bahwa objek perjanjian harus tertentu atau setidaknya-tidaknya dapat ditentukan. Dalam praktik nominee, objek yang diperjanjikan biasanya berupa hak atas tanah, saham perseroan, rekening bank, atau aset lainnya yang dapat diidentifikasi secara jelas. Oleh karena itu, syarat mengenai objek tertentu pada umumnya juga tidak menimbulkan persoalan hukum yang signifikan.[3]

d. Sebab yang Halal (Lawful Cause)

Persoalan utama keabsahan perjanjian nominee terletak pada syarat keempat, yaitu adanya sebab yang halal (causa halal). Menurut Pasal 1335 KUHPerduta, suatu perjanjian tanpa sebab atau dibuat berdasarkan sebab yang palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan hukum. Selanjutnya Pasal 1337 KUHPerduta menentukan bahwa suatu sebab dianggap terlarang apabila dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan maupun ketertiban umum.[13]

Dalam konteks ini, perlu dibedakan antara bentuk perjanjian dan tujuan pembentukannya. Secara formal, perjanjian nominee mungkin tidak mengandung ketentuan yang secara eksplisit melanggar hukum. Akan tetapi, apabila tujuan sesungguhnya dari perjanjian tersebut adalah untuk menghindari larangan hukum, maka *causa* perjanjian menjadi tidak halal.

Sebagai contoh, penggunaan warga negara Indonesia sebagai nominee bagi warga negara asing untuk memperoleh hak milik atas tanah secara substantif bertujuan menghindari larangan Pasal 21 UUPA. Meskipun secara formal sertifikat diterbitkan atas nama warga negara Indonesia, substansi hubungan hukumnya menunjukkan adanya upaya untuk mengelabui hukum. Dalam kondisi demikian, yang dinilai bukan hanya bentuk formal transaksi, tetapi juga tujuan ekonomis dan yuridis yang hendak dicapai oleh para pihak.[2]

Dengan demikian, keberadaan *causa* yang tidak halal menyebabkan perjanjian nominee tidak memenuhi syarat objektif keabsahan perjanjian dan karenanya batal demi hukum (*null and void*).

4. Doktrin *Fraus Legis* dan Penyalahgunaan Kebebasan Berkontrak

Analisis keabsahan perjanjian nominee tidak dapat dilepaskan dari doktrin *fraus legis*. Doktrin ini berkembang dari prinsip bahwa seseorang tidak boleh memperoleh manfaat dari tindakan yang secara formal tampak sah tetapi secara substansial dimaksudkan untuk menghindari berlakunya hukum yang bersifat memaksa.[1]

Dalam literatur hukum Romawi maupun hukum Eropa Kontinental, *fraus legis* dipahami sebagai tindakan menggunakan suatu aturan hukum untuk mencapai tujuan yang sebenarnya dilarang oleh hukum itu sendiri. Dengan kata lain, terdapat penyalahgunaan bentuk hukum (*abuse of legal form*) guna menghindari konsekuensi hukum yang tidak diinginkan.[14]

Perjanjian nominee sering kali menjadi contoh klasik dari praktik *fraus legis*. Secara formal tidak terdapat pelanggaran terhadap ketentuan hukum karena pemilik yang tercantum dalam dokumen resmi adalah pihak yang memenuhi syarat hukum. Namun secara substansial, seluruh manfaat dan pengendalian atas objek tersebut berada pada pihak yang sesungguhnya dilarang oleh hukum untuk memiliki atau menguasainya.

Dalam perspektif hukum kontrak modern, asas kebebasan berkontrak tidak boleh digunakan sebagai instrumen untuk menghilangkan efektivitas norma hukum yang bersifat imperatif. Oleh karena itu, ketika suatu kontrak dibentuk semata-mata untuk menghindari penerapan undang-undang, maka kontrak tersebut kehilangan legitimasi hukumnya.[15]

Pendekatan ini sejalan dengan perkembangan teori kontrak kontemporer yang tidak lagi hanya menilai aspek formal kontrak, melainkan juga memperhatikan itikad baik (*good faith*), kepatutan (*reasonableness*), dan tujuan sosial dari hubungan kontraktual. Dengan demikian, doktrin *fraus legis* menjadi instrumen penting untuk mengidentifikasi penyalahgunaan asas kebebasan berkontrak dalam praktik nominee arrangement.

5. Analisis Putusan Pengadilan Mengenai Perjanjian Nominee

Dalam praktik peradilan Indonesia, kecenderungan yang berkembang menunjukkan bahwa hakim lebih mengutamakan substansi hubungan hukum dibandingkan formalitas kontrak semata. Salah satu putusan yang sering dijadikan rujukan adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 1400 K/Pdt/2001 yang pada pokoknya menegaskan bahwa penguasaan tanah oleh pihak yang secara hukum tidak memenuhi syarat tidak dapat dilegitimasi melalui penggunaan nama pihak lain. Putusan tersebut mencerminkan penerapan asas nasionalitas dalam hukum agraria dan penolakan terhadap praktik penyelundupan hukum melalui mekanisme nominee.[16]

Pendekatan serupa juga terlihat dalam berbagai perkara pertanahan yang melibatkan warga negara asing dan penggunaan warga negara Indonesia sebagai pemegang hak formal. Dalam perkara-perkara tersebut, pengadilan cenderung menilai tujuan substansial dari transaksi dan bukan sekadar bentuk formal dokumen yang dibuat para pihak.[17]

Perkembangan ini menunjukkan bahwa doktrin *substance over form* semakin memperoleh tempat dalam praktik peradilan Indonesia. Hakim tidak hanya memeriksa apakah suatu kontrak memenuhi syarat formal, tetapi juga menilai apakah kontrak tersebut digunakan untuk menghindari norma hukum yang bersifat memaksa.

6. Akibat Hukum Perjanjian Nominee

Apabila suatu perjanjian nominee terbukti mengandung *causa* yang terlarang atau merupakan bentuk *fraus legis*, maka akibat hukumnya adalah batal demi hukum (*nietig van rechtswege*). Perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada sejak semula (*ex tunc*), sehingga tidak melahirkan hak dan kewajiban yang dapat dipaksakan secara hukum.[7]

Akibat lebih lanjut dari batal demi hukum adalah tidak adanya perlindungan hukum terhadap pihak yang mendasarkan klaimnya pada perjanjian tersebut. Pengadilan dapat menolak tuntutan pelaksanaan kontrak maupun tuntutan pengalihan hak yang didasarkan pada hubungan nominee.

Selain itu, akta autentik yang digunakan sebagai instrumen pembentukan nominee arrangement tidak serta-merta memperoleh perlindungan hukum apabila substansinya bertentangan dengan hukum. Dalam keadaan demikian, akta tetap memiliki kekuatan pembuktian formal, tetapi tidak dapat digunakan untuk melegitimasi hubungan hukum yang secara substantif bertentangan dengan ketentuan hukum yang bersifat memaksa.[6]

Dari perspektif hukum perikatan, konsekuensi terpenting adalah hilangnya dasar hukum (legal basis) bagi tuntutan pemenuhan prestasi. Dengan demikian, beneficial owner yang sengaja menggunakan konstruksi nominee untuk menghindari hukum pada dasarnya tidak dapat meminta perlindungan hukum atas hubungan yang sejak awal dibangun di atas causa yang terlarang.

B. Kedudukan dan Tanggung Jawab Notaris dalam Pembuatan Akta Yang Berkaitan dengan Perjanjian Nominee

1. Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum dan Penjaga Legalitas Transaksi

Pembahasan mengenai perjanjian nominee tidak dapat dilepaskan dari peran notaris sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan untuk membuat akta autentik. Dalam praktik, hubungan hukum nominee hampir selalu dikonstruksikan melalui instrumen akta notaris karena para pihak membutuhkan alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna serta memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hubungan hukum yang mereka bangun. Oleh karena itu, persoalan keabsahan nominee arrangement secara langsung berimplikasi terhadap kedudukan dan tanggung jawab notaris yang terlibat dalam pembentukannya.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) menentukan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang. Sebagai pejabat umum (openbare ambtenaar), notaris menjalankan sebagian fungsi negara dalam bidang hukum perdata, khususnya dalam menciptakan alat bukti autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna.[6]

Kedudukan notaris sebagai pejabat umum mengandung konsekuensi bahwa notaris tidak semata-mata bertindak sebagai penulis atau pencatat kehendak para pihak (scribe theory), melainkan sebagai penjaga legalitas (guardian of legality) dalam setiap tindakan hukum yang dituangkan ke dalam akta autentik. Dalam doktrin kenotariatan modern, fungsi notaris tidak hanya memberikan kepastian mengenai tanggal, identitas para pihak, dan bentuk formal akta, tetapi juga memastikan bahwa perbuatan hukum yang dituangkan ke dalam akta tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.[18] Pandangan tersebut sejalan dengan teori preventive justice yang menempatkan notaris sebagai instrumen pencegahan sengketa (conflict prevention institution). Menurut

teori ini, notaris memiliki fungsi sosial untuk memastikan bahwa hubungan hukum yang dibentuk para pihak telah memenuhi syarat-syarat legalitas sehingga dapat mengurangi potensi sengketa di kemudian hari.[19]

Dalam konteks perjanjian nominee, fungsi preventif tersebut menjadi sangat penting karena hubungan hukum yang dibentuk sering kali dirancang untuk mencapai tujuan tertentu yang secara formal tampak sah, tetapi secara substansial berpotensi bertentangan dengan hukum. Oleh karena itu, notaris dituntut untuk tidak hanya melakukan pemeriksaan formal terhadap identitas dan dokumen para pihak, tetapi juga melakukan penilaian terhadap legalitas substansial transaksi yang hendak dituangkan ke dalam akta.

2. Kewajiban Notaris Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris

UUJN menempatkan prinsip kehati-hatian (prudential principle) sebagai salah satu fondasi utama pelaksanaan jabatan notaris. Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN mewajibkan notaris untuk bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan para pihak dalam perbuatan hukum.

Kata "saksama" dalam ketentuan tersebut memiliki arti yang sangat penting dalam konteks praktik nominee. Kesaksamaan tidak hanya berkaitan dengan ketelitian administratif dalam menyusun akta, tetapi juga mencakup kewajiban untuk melakukan pemeriksaan yang memadai terhadap legalitas transaksi yang dimintakan kepada notaris.[6]

Menurut Habib Adjie, kewajiban bertindak saksama mengharuskan notaris melakukan verifikasi terhadap fakta-fakta hukum yang relevan dengan pembuatan akta sehingga akta yang dihasilkan tidak menjadi sarana pelanggaran hukum. Dengan demikian, ketika notaris menghadapi transaksi yang secara indikatif mengandung unsur nominee arrangement, notaris tidak dapat begitu saja menerima kehendak para pihak tanpa melakukan analisis hukum yang memadai. Selain itu, Pasal 16 ayat (1) huruf d UUJN mewajibkan notaris memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini mengandung makna bahwa kebebasan para pihak untuk membuat perjanjian tidak dapat dijadikan alasan bagi notaris untuk menyusun akta yang substansinya bertentangan dengan hukum.

Dalam perspektif hukum administrasi, notaris memang tidak memiliki kewenangan adjudikatif untuk menentukan sah atau tidaknya suatu hubungan hukum secara definitif. Akan tetapi, notaris memiliki kewajiban profesional untuk menolak pembuatan akta apabila diketahui bahwa perbuatan hukum yang dimintakan bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.[20] Oleh karena itu, dalam praktik nominee, notaris harus mampu membedakan antara penggunaan perwakilan yang sah (legitimate representation) dan penggunaan pihak lain sebagai alat penyelundupan hukum (legal camouflage).

3. Nominee Arrangement dalam Praktik Kenotariatan

Dalam praktik kenotariatan, hubungan nominee jarang dinyatakan secara eksplisit dalam satu dokumen yang menggunakan istilah "nominee agreement". Sebaliknya, hubungan tersebut umumnya dibentuk melalui rangkaian akta yang secara keseluruhan menciptakan struktur pengendalian oleh pihak yang tidak tercatat sebagai pemilik formal.

Bentuk-bentuk akta yang lazim digunakan antara lain:

a. Akta Pernyataan Kepemilikan (Declaration of Beneficial Ownership)

Akta ini berisi pengakuan bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemilik formal sebenarnya hanya meminjamkan nama kepada pihak lain yang merupakan pemilik manfaat sesungguhnya.

b. Surat Kuasa Mutlak

Dalam praktik pertanahan, kuasa mutlak sering digunakan untuk memberikan kendali penuh kepada beneficial owner terhadap objek tanah yang secara formal dimiliki oleh nominee. Penggunaan kuasa semacam ini sering menjadi indikator adanya praktik penyelundupan hukum.[2]

c. Perjanjian Pengakuan Utang

Perjanjian ini digunakan untuk memberikan dasar hukum bagi penguasaan aset oleh pihak yang memberikan dana pembelian.

d. Perjanjian Pengikatan Jual Beli

Akta ini sering digunakan sebagai instrumen tambahan yang memungkinkan pengalihan hak secara cepat apabila diperlukan.

e. Share Nominee Arrangement

Dalam bidang korporasi, hubungan nominee dibentuk melalui kepemilikan saham atas nama pihak tertentu yang sebenarnya bertindak untuk kepentingan pihak lain.

Secara individual, masing-masing akta tersebut mungkin tampak sah dan tidak bertentangan dengan hukum. Akan tetapi, apabila dianalisis secara keseluruhan (integrated transaction approach), rangkaian akta tersebut dapat menunjukkan adanya tujuan untuk menghindari larangan hukum tertentu.[1] Dalam situasi demikian, notaris tidak cukup hanya memeriksa legalitas setiap akta secara terpisah, tetapi juga harus mempertimbangkan hubungan fungsional antar-akta yang membentuk satu kesatuan transaksi.

4. Batas dan Bentuk Tanggung Jawab Notaris

a. Tanggung Jawab Perdata

Tanggung jawab perdata notaris pada prinsipnya timbul apabila terdapat kesalahan (fault) atau kelalaian (negligence) dalam pelaksanaan jabatan yang menyebabkan kerugian bagi pihak lain.

Dalam doktrin hukum perdata, pertanggungjawaban notaris dapat didasarkan pada Pasal 1365 KUHPerdata tentang perbuatan melawan hukum (onrechtmatige daad). Untuk membuktikan adanya tanggung jawab tersebut harus dipenuhi unsur-unsur:

- (1) adanya perbuatan melawan hukum;
- (2) adanya kesalahan;
- (3) adanya kerugian;
- (4) adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.[21]

Dalam konteks nominee arrangement, tanggung jawab perdata dapat muncul apabila notaris mengetahui atau setidaknya patut menduga bahwa akta yang dibuat digunakan untuk menghindari ketentuan hukum yang bersifat imperatif, tetapi tetap melanjutkan pembuatan akta tersebut. Sebaliknya, apabila notaris telah melakukan pemeriksaan secara patut dan tidak memiliki alasan yang cukup untuk mengetahui adanya tujuan melawan hukum para pihak, maka tanggung jawab perdata pada umumnya tidak dapat dibebankan kepada notaris.

Dengan demikian, parameter utama pertanggungjawaban perdata terletak pada tingkat pengetahuan (knowledge) dan tingkat kehati-hatian (standard of care) yang diterapkan oleh notaris.

b. Tanggung Jawab Administratif

Sebagai pejabat umum, notaris tunduk pada sistem pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris sebagaimana diatur dalam UUJN.

Apabila notaris terbukti melanggar kewajiban jabatan, termasuk membuat akta yang bertentangan dengan hukum atau mengabaikan prinsip kehati-hatian, notaris dapat dikenakan sanksi administratif berupa:

- (1) teguran lisan;
- (2) teguran tertulis;
- (3) pemberhentian sementara;
- (4) pemberhentian dengan hormat;
- (5) pemberhentian tidak dengan hormat.[6]

Dalam praktik, pelanggaran yang berkaitan dengan nominee arrangement sering dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap kewajiban bertindak saksama dan menjaga kepentingan para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUJN.

Pertanggungjawaban administratif memiliki karakter preventif dan korektif untuk menjaga integritas profesi notaris serta kepercayaan masyarakat terhadap akta autentik.

c. Tanggung Jawab Etik

Selain tunduk pada UUJN, notaris juga terikat oleh Kode Etik Notaris yang ditetapkan oleh organisasi profesi.

Dalam perspektif etik profesi, notaris tidak hanya dituntut mematuhi hukum secara formal, tetapi juga menjaga kehormatan dan martabat jabatan. Oleh karena itu, notaris harus menghindari keterlibatan dalam transaksi yang berpotensi digunakan sebagai sarana penyelundupan hukum.

Kode Etik Notaris pada prinsipnya menuntut agar notaris:

- (1) menjunjung tinggi hukum dan keadilan;
- (2) bertindak independen;
- (3) menghindari konflik kepentingan;
- (4) menolak pembuatan akta yang bertentangan dengan hukum.[22]

Pelanggaran terhadap ketentuan etik dapat mengakibatkan pemeriksaan oleh Dewan Kehormatan Notaris dan penjatuhan sanksi organisasi.

Dalam konteks nominee, persoalan etik muncul ketika notaris secara sadar membantu para pihak menyusun struktur transaksi yang bertujuan menghindari ketentuan hukum tertentu.

d. Potensi Tanggung Jawab Pidana

Pada prinsipnya, notaris tidak bertanggung jawab atas kebenaran materiil seluruh keterangan yang diberikan para pihak. Namun demikian, kekebalan tersebut tidak berlaku apabila notaris secara aktif terlibat dalam perbuatan melawan hukum.

Pertanggungjawaban pidana dapat timbul apabila notaris:

- (1) dengan sengaja memasukkan keterangan palsu ke dalam akta;
- (2) turut serta menyusun skema penyelundupan hukum;
- (3) membantu menyamarkan identitas pemilik manfaat yang sebenarnya;
- (4) bertindak bersama-sama dengan para pihak untuk melakukan perbuatan yang dilarang hukum.[6]

Dalam konteks hukum pidana, pertanggungjawaban notaris umumnya dikaitkan dengan konsep penyertaan (*deelneming*) sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Oleh karena itu, tidak setiap akta nominee otomatis menimbulkan tanggung jawab pidana bagi notaris. Unsur kesengajaan dan keterlibatan aktif tetap harus dibuktikan secara ketat berdasarkan prinsip-prinsip hukum pidana.

5. Analisis Kritis: Notaris sebagai Passive Recorder atau Guardian of Substantive Legality?

Perdebatan mendasar dalam hukum kenotariatan modern adalah apakah notaris hanya berfungsi sebagai pencatat kehendak para pihak (*passive recorder theory*) atau sebagai penjaga legalitas substantif (*guardian of substantive legality*).

Pendekatan pertama berpendapat bahwa notaris tidak bertanggung jawab terhadap tujuan ekonomis transaksi karena tugas utamanya hanya memastikan terpenuhinya syarat formal suatu akta. Pandangan ini berkembang dari konsep klasik bahwa akta autentik berfungsi sebagai alat bukti, bukan instrumen pengawasan hukum.[18] Namun demikian, perkembangan hukum modern menunjukkan kecenderungan yang berbeda. Meningkatnya kompleksitas transaksi bisnis, pencucian uang,

penyelundupan hukum, dan penyalahgunaan badan hukum telah mendorong perluasan fungsi notaris sebagai pengawal legalitas transaksi.

Dalam konteks perjanjian nominee, pendekatan passive recorder tidak lagi memadai. Apabila notaris hanya berfokus pada aspek formal, maka akta autentik berpotensi digunakan sebagai instrumen legitimasi bagi berbagai bentuk penyelundupan hukum. Karena itu, penelitian ini berpendapat bahwa notaris harus diposisikan sebagai guardian of substantive legality, yaitu pejabat umum yang tidak hanya memeriksa legalitas formal, tetapi juga menilai apakah substansi transaksi mengandung indikasi pelanggaran terhadap norma hukum yang bersifat imperatif. Pendekatan ini lebih sesuai dengan fungsi sosial notaris sebagai penjaga kepastian hukum dan pelindung kepentingan umum.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa:

1. Perjanjian nominee hanya dapat dianggap sah sepanjang tidak digunakan untuk menghindari ketentuan hukum yang bersifat imperatif. Apabila perjanjian tersebut bertujuan menyamarkan beneficial owner atau menjadi sarana fraud legis, maka perjanjian kehilangan causa yang halal sehingga batal demi hukum dan tidak memperoleh perlindungan hukum. Dengan demikian, penilaian terhadap keabsahan perjanjian nominee harus didasarkan pada substansi dan tujuan hukumnya, bukan semata-mata pada bentuk formal perjanjian.

2. Kedudukan notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan perjanjian nominee tidak hanya sebagai pembuat akta autentik, tetapi juga sebagai penjaga legalitas substantif (guardian of substantive legality). Konsekuensinya, notaris memiliki kewajiban melakukan pengujian terhadap legalitas substansi transaksi serta menolak pembuatan akta yang terindikasi digunakan untuk penyelundupan hukum. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengaturan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris melalui norma yang mewajibkan identifikasi beneficial owner, penerapan legal due diligence, dan penegasan kewenangan notaris untuk menolak transaksi yang bertentangan dengan hukum, sehingga fungsi preventif notaris dalam menjaga kepastian hukum dapat terlaksana secara optimal.

Sebagai implikasi praktis, notaris perlu menerapkan mekanisme legal due diligence terhadap para pihak, termasuk melakukan identifikasi dan verifikasi pemilik manfaat (beneficial owner), menelusuri tujuan serta substansi transaksi, meminta dokumen pendukung yang memadai, dan mendokumentasikan hasil pemeriksaan sebagai bagian dari penerapan prinsip kehati-hatian. Langkah tersebut penting untuk mencegah penggunaan akta autentik sebagai sarana penyelundupan hukum melalui perjanjian nominee serta memperkuat perlindungan hukum bagi notaris dalam menjalankan jabatannya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, bantuan, serta masukan dalam proses penyusunan artikel ini. Semoga tulisan ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

References

- [1] R. Khairandy, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan*. Yogyakarta, Indonesia: FH UII Press, 2017.
- [2] M. S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta, Indonesia: Kompas, 2007.
- [3] A. Y. Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Jakarta, Indonesia: Kencana, 2021.
- [4] Subekti, *Hukum Perjanjian*. Jakarta, Indonesia: Intermasa, 2019.
- [5] G. Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Trust dan Fiduciary Duty*. Jakarta, Indonesia: RajaGrafindo Persada, 2008.
- [6] H. Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris*. Bandung, Indonesia: Refika Aditama, 2022.
- [7] M. Y. Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta, Indonesia: Sinar Grafika, 2021.
- [8] P. M. Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta, Indonesia: Kencana, 2021.
- [9] J. Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang, Indonesia: Bayumedia Publishing, 2019.
- [10] S. Soekanto dan S. Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta, Indonesia: RajaGrafindo Persada, 2018.
- [11] E. Rajagukguk, *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta, Indonesia: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019.
- [12] J. Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Bandung, Indonesia: Citra Aditya Bakti, 2001.
- [13] R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Bandung, Indonesia: Binacipta, 2009.
- [14] R. Zimmermann, *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1996.
- [15] H. Collins, *The Law of Contract*, 4th ed. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2003.
- [16] Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 1400 K/Pdt/2001*, 2001.
- [17] I. Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya, Indonesia: Arkola, 2003.
- [18] G. H. S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta, Indonesia: Erlangga, 1999.
- [19] Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*. Jakarta, Indonesia: Ichtar Baru van Hoeve,

Academia Open

Vol. 11 No. 2 (2026): December

DOI: 10.21070/acopen.11.2026.14826

2011.

[20] A. G. Anshori, Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika. Yogyakarta, Indonesia: UII Press, 2018.

[21] R. Agustina, N. F. Kurniawan, M. A. Budiono, dan M. Isnaeni, Hukum Perikatan (Law of Obligations). Denpasar, Indonesia: Pustaka Larasan, 2019.

[22] Ikatan Notaris Indonesia, Kode Etik Notaris dan Penjelasan. Jakarta, Indonesia: Ikatan Notaris Indonesia, 2023.