

**ANALISIS YURIDIS PENERAPAN *NOMINEE SHARE AGREEMENT*
BERDASARKAN PASAL 33 UNDANG-UNDANG
NOMOR 25 TAHUN 2007**

**(STUDI PUTUSAN PENGADILAN TINGGI DKI JAKARTA NOMOR
375/PDT/2018)**

***JURIDICAL ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF NOMINEE
SHARE AGREEMENTS BASED ON ARTICLE 33 OF LAW
NUMBER 25 OF 2007***

***(A STUDY OF THE JAKARTA HIGH COURT DECISION NO.
375/PDT/2018)***

Rosa P.S. Simarmata, Ningrum Natasya Sirait dan Mahmul Siregar
Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara

Korespondensi Penulis : permatasarisimarmatarosa@gmail.com, ningrum@usu.ac.id,
mahmulsiregar@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Simarmata, Rosa P.S, Ningrum Natasya Sirait dan Mahmul Siregar. *Analisis Yuridis Penerapan Nominee Share Agreement Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 (Studi Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/Pdt/2018)*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026).

ABSTRAK

Praktik *nominee share agreement* dalam penanaman modal asing di Indonesia menimbulkan persoalan hukum terkait keabsahan kepemilikan saham, transparansi dan tanggung jawab Notaris. Penelitian yuridis normatif ini, didukung studi lapangan, menganalisis Pasal 33 UU Penanaman Modal, KUHPerdata, UU Jabatan Notaris, serta aturan beneficial ownership dan mengkaji Putusan PT DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018/PT DKI. Hasilnya menunjukkan bahwa *nominee* merupakan perjanjian yang bertentangan dengan hukum karena menyembunyikan pemilik manfaat. Praktik tersebut melanggar prinsip keterbukaan investasi, serta berpotensi menimbulkan tanggung jawab administratif, perdata dan pidana bagi Notaris, sehingga perjanjian ini dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan tidak memberikan kepastian hukum bagi para pihak.

Kata kunci: *Agreement, Investasi, Nominee, Notaris, Shareholder*

ABSTRACT

Legal certainty in the preparation of Sale and Purchase Deeds (AJB) by Land Deed Officials (PPAT) is a crucial aspect in ensuring the validity of land rights transfers. This study examines Certificate of Ownership No. 710/Kuta Village

based on the Denpasar High Court Decision No. 35/PDT/2021/PT DPS using a normative juridical method and statutory approach. The results indicate that violations of formal requirements by PPAT result in the deed being declared invalid and undermine legal certainty. Furthermore, PPAT liability includes both administrative and civil aspects, making compliance with legal procedures essential to ensure the validity and legal certainty of a deed.

Keywords: Legal Certainty, PPAT Sale and Purchase Deed

A. PENDAHULUAN

Perekonomian dunia saat ini sedang mengalami globalisasi yang dapat dilihat dari semakin maraknya penanaman modal pada perusahaan. Penanaman modal asing yang pesat meniadakan batasan hubungan ekonomi internasional.¹ Arus penanaman modal asing (*Foreign Direct Investment/FDI*) bersifat fluktuatif dan sangat bergantung pada iklim investasi negara yang bersangkutan. Sebelum menanamkan modal, investor asing lazimnya melakukan penilaian terhadap tiga aspek fundamental yang membentuk iklim investasi, yakni: kesempatan ekonomi (*economic opportunity*), kepastian hukum (*legal certainty*) dan stabilitas politik (*political stability*). Ketiga aspek tersebut merupakan prasyarat yang tidak dapat diabaikan oleh negara-negara berkembang dalam upaya menarik masuknya investor.²

Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia memiliki hak-hak yang diakui oleh hukum internasional, di antaranya: hak kesederajatan (*equality*), yurisdiksi wilayah (*territorial jurisdiction*), hak untuk menentukan nasionalitas bagi penduduk di wilayahnya, serta hak untuk mengizinkan dan menolak atau melarang pihak asing masuk dan keluar dari wilayahnya. Berkaitan erat dengan hak-hak tersebut, persoalan investasi asing yang pada hakikatnya merupakan kegiatan penanaman modal untuk menjalankan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia oleh penanam modal asing dilaksanakan berdasarkan suatu perjanjian (kontrak) sebagai dasar hubungan hukum para pihak. Investasi sendiri merupakan kegiatan menanamkan uang atau modal yang dilakukan dengan motif untuk meningkatkan atau setidaknya-tidaknya mempertahankan nilai modalnya.

¹ Dewa Gede Satriawan, *Hukum Investasi di Indonesia*, Literasi Nusantara, Malang, 2021, p.2.

² David Kairupan, *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2013, p.4.

Pengaturan penanaman modal di Indonesia dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UUPM), yang merupakan produk legislasi reformasi di bidang investasi.³ Undang-undang ini secara konseptual menganut prinsip perlakuan yang sama (*national treatment*) terhadap investor domestik dan asing sebagai wujud komitmen Indonesia terhadap prinsip-prinsip perdagangan internasional yang terbuka. Namun demikian, Undang-Undang Penanaman Modal sekaligus membuka ruang bagi pembatasan melalui kebijakan klasifikasi bidang usaha, yang memungkinkan pemerintah menentukan sektor-sektor yang tertutup bagi modal asing atau terbuka dengan persyaratan tertentu. Pendekatan ini mencerminkan keseimbangan antara keterbukaan investasi dan perlindungan kepentingan nasional yang menjadi ciri khas model pembangunan ekonomi Indonesia.

Namun dalam tataran empiris (*das sein*), kenyataan yang terjadi justru berbeda secara diametral. Respons sebagian investor asing terhadap pembatasan kepemilikan saham tersebut memunculkan fenomena penyelundupan hukum (*fraus legis*) yang secara sistematis merancang konstruksi hukum untuk menghindari pembatasan tanpa secara formal melanggar norma yang berlaku.⁴ Salah satu modus yang paling umum dan paling sulit dideteksi adalah penggunaan skema *nominee share agreement*, yaitu suatu perjanjian di mana warga negara Indonesia bertindak sebagai pemegang saham secara formal di hadapan hukum, sementara secara substantif seluruh kepemilikan ekonomis dan kendali atas perusahaan berada pada pihak asing sebagai pemilik manfaat yang sebenarnya (*beneficial owner*). Ketimpangan antara *das sollen* dan *das sein* inilah yang menjadi isu hukum sentral dalam penelitian ini: norma melarang, namun praktik terus berlangsung dan bahkan berkembang semakin canggih.⁵ Penelitian ini menganalisis sial *nominee share agreement* dari perspektif hukum perjanjian,

³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanaman Modal*, UU No.25 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No.67, TLN No.4724.

⁴ Felicia M. Himawan, dkk., *Kedudukan Hukum Pengaturan Nominee dalam Sistem Hukum Perseroan di Indonesia*, Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol.10, No.12 (2025).

⁵ Iin Indriani dan Ema Farida, *Harmonizing the Legality of Nominee Agreements with Corporate Law in Indonesia*, Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum, Vol.24, No.1 (2025).

penelitian ini bertolak dari Teori Kekuatan Mengikat Perjanjian (*verbindende kracht van overeenkomst*) sebagaimana dikembangkan oleh doktrin hukum kontrak. Teori ini berpijak pada asas *pacta sunt servanda* yang termaktub dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang ditentukan oleh undang-undang. Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.⁶ Kekuatan mengikat perjanjian ini bersumber dari terpenuhinya syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata, meliputi: kesepakatan para pihak, kecakapan para pihak, suatu hal tertentu dan causa yang halal (*geoorloofde oorzaak*).⁷

Nominasi sebagai obyek analisis yuridis menjadi krusial karena *nominee share agreement* secara inheren mengandung kausa yang tidak halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1337 KUHPerdata. kausa dianggap tidak halal apabila bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum.⁸ Dalam konteks *nominee*, causa dari perjanjian tersebut adalah untuk menghindari pembatasan kepemilikan asing yang diatur dalam Undang-Undang Penanaman Modal, yang jelas-jelas bertentangan dengan undang-undang. Dengan demikian, meskipun secara formal seluruh elemen perjanjian tampak terpenuhi, ketidakhalalan causa menyebabkan perjanjian *nominee* tidak memperoleh kekuatan mengikat yang sah menurut hukum. Teori ini memberi fondasi normatif bagi argumentasi kebatalan *nominee share agreement*, sekaligus menjelaskan mengapa kekuatan mengikat yang diciptakan melalui konstruksi *nominee* tersebut pada dasarnya merupakan kekuatan mengikat yang cacat secara hukum.

Selain ketidakhalalan causa, terdapat pula persoalan terkait kesesuaian antara kehendak sesungguhnya dengan pernyataan kehendak para pihak dalam *nominee share agreement*. Doktrin hukum perjanjian mengajarkan bahwa perjanjian yang sah mensyaratkan adanya kesesuaian antara kehendak batin dan pernyataan lahir.⁹

⁶ Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁷ *Ibid.*, Pasal 1320.

⁸ *Ibid.*, Pasal 1337.

⁹ Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III: Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 2011, p.98-100.

Dalam skema *nominee*, warga negara Indonesia yang bertindak sebagai *nominee* seringkali berada dalam posisi yang tidak memahami sepenuhnya konsekuensi hukum dari perannya, sehingga terdapat ketidaksesuaian fundamental antara kehendak sesungguhnya dengan pernyataan yang tertuang dalam akta.¹⁰ Ketidaksesuaian ini berimplikasi pada persoalan kekhilafan (*dwaling*) yang dapat dijadikan dasar pembatalan perjanjian, sebagaimana yang kemudian menjadi isu sentral dalam kasus Putusan Pengadilan Nomor 375/PDT/2018/PT DKI yang menjadi objek studi dalam penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan Teori Tanggung Jawab Notaris sebagai kerangka teoritis kedua. Tanggung jawab notaris dalam sistem hukum Indonesia bersifat multi-dimensi, mencakup tanggung jawab perdata, administratif dan pidana. Secara perdata, notaris bertanggung jawab atas setiap kerugian yang timbul akibat akta yang dibuatnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 84 Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN).¹¹ Secara administratif, notaris dapat dikenakan sanksi berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tidak hormat apabila terbukti melanggar ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris, sebagaimana diatur dalam Pasal 85 Undang-Undang Jabatan Notaris.¹² Dalam ranah pidana, notaris yang terbukti secara aktif berpartisipasi dalam rekayasa skema *nominee* berpotensi dimintai pertanggungjawaban sebagai pelaku turut serta (*medepleger*) atau pembantu (*medeplichtige*).

Pasal 16 ayat 1 huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris mewajibkan Notaris untuk bertindak jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam pembuatan akta.¹³ Lebih jauh, Notaris berkewajiban untuk tidak membuat akta yang bertentangan dengan hukum, kesusilaan dan ketertiban umum. Permasalahan yang dihadapi notaris dalam berhadapan dengan *nominee share agreement* terletak pada tegangan antara konsep kebenaran formal (*formele waarheid*) dan materiil (*materiële waarheid*)

¹⁰ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek: Buku Ketiga*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2022, p.85-87.

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Pasal 84 UU No.2 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.3, TLN No.5491.

¹² *Ibid.*, Pasal 85.

¹³ *Ibid.*, Pasal 16.

dalam hukum kenotariatan.¹⁴ Doktrin kenotariatan tradisional mengajarkan bahwa notaris hanya bertanggung jawab atas kebenaran formal dari akta yang dibuatnya. Akan tetapi, perkembangan hukum dan praktik kenotariatan modern tidak lagi dapat mempertahankan posisi ini secara mutlak, terutama ketika terdapat indikasi yang cukup jelas bahwa akta yang hendak dibuat memiliki tujuan yang bertentangan dengan hukum.¹⁵ Dalam kondisi demikian, Teori Tanggung Jawab Notaris mengamanatkan bahwa Notaris wajib melakukan *due diligence* substantif dan bahkan menolak membuat akta apabila diyakini akta tidak sesuai hukum.

Permasalahan lain yang belum memperoleh perhatian memadai adalah posisi notaris dalam praktik *nominee share agreement*. Dalam praktik, *nominee arrangement* sering dituangkan ke dalam akta atau dokumen hukum yang dibuat atau dilegalisasi oleh notaris. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai batas tanggung jawab notaris ketika suatu perjanjian *nominee* kemudian dinyatakan bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal. Apakah Notaris yang telah membuat akta untuk keperluan tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata, administratif, maupun pidana? Atau apakah Notaris terlindungi oleh doktrin kebenaran formal yang selama ini menjadi landasan klasik jabatan notaris? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang menegaskan urgensi kajian mengenai tanggung jawab notaris dalam konteks perjanjian *nominee* yang dilarang undang-undang.

Urgensi penelitian ini semakin tergambar nyata melalui inkonsistensi penanganan *nominee share agreement* dalam praktik peradilan Indonesia, sebagaimana tercermin dalam kasus antara PT Cakra Mineral Tbk (PT CKM) dengan *Dunestone Developments, S.A. (DDS)* yang berujung pada Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018/PT DKI. Dalam perkara tersebut, Rami Sadek yang berperan sebagai *nominee* pemegang saham DDS atas penunjukan lima pemegang saham sebenarnya yang merupakan warga negara Arab Saudi, menggugat pembatalan *Sale and Purchase Agreement (SPA)* yang telah ditandatangani dengan PT CKM dengan dalil kekhilafan dalam memahami kedudukan hukumnya sebagai *nominee*.

¹⁴ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009, p.46-48.

¹⁵ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, p.121-124.

Secara singkat, kronologi perkara ini bermula dari Perjanjian Nominee tertanggal 2 September 2012 antara Rami Sadek dengan lima warga negara Arab Saudi selaku beneficial owners, yang menempatkan Rami Sadek sebagai pemegang saham formal Dunestone Developments, S.A. Pada tanggal 12 Desember 2013, Rami Sadek menandatangani Sale and Purchase Agreement (SPA) dengan PT CKM senilai Rp579 miliar, yang pembayarannya kemudian dilakukan langsung kepada para beneficial owners. Sengketa muncul ketika otoritas pajak menetapkan Rami Sadek sebagai subjek pajak atas transaksi tersebut meskipun ia tidak pernah menikmati hasilnya, sehingga ia mengajukan gugatan pembatalan SPA dengan dalil kekhilafan (dwaling) dan pelanggaran Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal. Inkonsistensi penanganan perkara ini tergambar jelas melalui perbedaan putusan antara dua tingkat peradilan. Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 623/Pdt.G/2017/PN.JKT.SEL menolak gugatan Rami Sadek seluruhnya dengan menggunakan pendekatan formalistik (legal formalism), yaitu pertimbangan yang membatasi diri pada terpenuhinya unsur-unsur tekstual Pasal 1320 KUHPerduta dan terlaksananya kewajiban pembayaran oleh PT CKM, dengan pendapat bahwa permasalahan yang relevan bukanlah pada keabsahan SPA, melainkan pada kewajiban Rami Sadek untuk meminta pembayaran pajak dari pemegang saham sebenarnya.

Sebaliknya, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 15 375/PDT/2018/PT DKI mengubah putusan tersebut melalui pendekatan substantif (substantive approach), yaitu menelusuri kausa, itikad baik dan tujuan sesungguhnya di balik konstruksi hukum para pihak, sehingga mengabulkan gugatan dan membatalkan SPA dengan pertimbangan bahwa perjanjian nominee dalam kepemilikan saham dilarang oleh Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Penanaman Modal sehingga SPA yang lahir dari dasar hubungan hukum yang dilarang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Perbedaan cara pandang inilah yang pada hakikatnya merupakan pertarungan antara pendekatan hakim yang formalistik, yang berhenti pada validitas tekstual dokumen, dengan pendekatan hakim yang substansial, yang menembus formalitas untuk menilai kausa dan tujuan sesungguhnya dari suatu hubungan hukum.

Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018 dipilih karena merupakan salah satu putusan yang secara eksplisit menilai keberadaan nominee arrangement dalam transaksi saham perusahaan penanaman modal asing, sehingga memberikan gambaran konkret mengenai penerapan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal dalam praktik peradilan. Putusan ini dipilih pula karena telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), sehingga ratio decidendi yang dibangun oleh Majelis Hakim tidak lagi berada dalam status sub judice dan dapat dijadikan rujukan yuridis yang final dan tuntas, tanpa terikat pada kemungkinan perubahan pertimbangan melalui upaya hukum lebih lanjut. Lebih dari itu, putusan ini mengungkap secara nyata bagaimana konstruksi hukum nominee yang telah diformalkan melalui berbagai akta dan perjanjian dapat berujung pada sengketa di pengadilan, sekaligus mencerminkan inkonsistensi penafsiran di antara hakim pada tingkat pertama dan tingkat banding. Kedua hal tersebut menjadikan putusan ini relevan tidak hanya untuk mengkaji kebatalan perjanjian nominee berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal, tetapi juga untuk menelaah implikasinya bagi tanggung jawab notaris yang telah berperan dalam memformalisasi konstruksi hukum tersebut.

Perbedaan putusan ini bukan sekadar persoalan teknis yudisial. Dari perspektif Teori Kekuatan Mengikat Perjanjian, inkonsistensi ini menunjukkan belum adanya keseragaman pemahaman di kalangan hakim mengenai sejauh mana kebatalan perjanjian *nominee* berimplikasi pada keabsahan perjanjian-perjanjian turunan yang lahir dari dasar hubungan hukum *nominee* tersebut. Dari perspektif Teori Tanggung Jawab Notaris, perkara ini juga membuka pertanyaan penting mengenai tanggung jawab notaris yang telah memformalisasi seluruh rangkaian konstruksi hukum *nominee* tersebut melalui akta otentik. Inkonsistensi putusan pengadilan berimplikasi serius terhadap kepastian hukum (*legal certainty*) yang merupakan salah satu fondasi utama iklim investasi yang sehat dan kondusif.

Dari sisi penelitian akademis, terdapat kesenjangan (*research gap*) yang signifikan dalam kajian hukum Indonesia mengenai persoalan *nominee share agreement* secara multi-dimensi dan lintas rezim. Penelitian-penelitian terdahulu umumnya mengkaji *nominee share agreement* secara parsial, baik hanya dari perspektif hukum investasi, hukum perseroan, atau hukum perjanjian semata,

tanpa mengintegrasikan secara komprehensif dimensi hukum kenotariatan dan hukum pencegahan tindak pidana pencucian uang. Lebih khusus lagi, belum terdapat penelitian yang secara spesifik dan mendalam menganalisis keterkaitan antara kebatalan demi hukum *nominee share agreement* berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal dengan akibat hukumnya terhadap profesi notaris, melalui lensa Teori Kekuatan Mengikat Perjanjian dan Teori Tanggung Jawab Notaris secara simultan. Kesenjangan inilah yang hendak dijawab oleh penelitian ini.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka pokok-pokok permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kerangka hukum *nominee share agreement* dalam hukum penanaman modal?
2. Bagaimana penerapan *nominee share agreement* dalam Putusan Pengadilan DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018?
3. Bagaimana akibat hukum pengaturan *nominee share agreement* dalam Undang-Undang Penanaman Modal terhadap profesi Notaris?

B. PEMBAHASAN

1. Kerangka Hukum *Nominee Share Agreement* dalam Penanaman Modal

Sebelum membahas kerangka hukum *nominee share agreement* secara mendalam, perlu terlebih dahulu ditegaskan bahwa larangan *nominee share agreement* dalam sistem hukum penanaman modal Indonesia hanya berlaku dalam konteks penanaman modal secara langsung (*direct investment*) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM). Penanaman modal dalam pengertian Undang-Undang Penanaman Modal merujuk pada kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Penanaman Modal.¹⁶ Dengan demikian, ruang lingkup penanaman modal yang dimaksud adalah investasi langsung yang berwujud pendirian atau kepemilikan saham dalam perseroan terbatas yang beroperasi secara nyata di Indonesia.

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanaman Modal*, Pasal 1 angka 1 UU No.25 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No.67, TLN No.4724.

Perlu dipahami bahwa tidak semua jenis penanaman modal tunduk pada larangan *nominee share agreement* berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal Investasi tidak langsung (*indirect investment* atau *portfolio investment*), misalnya pembelian saham melalui pasar modal sekunder, tidak secara langsung berada dalam cakupan larangan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal karena mekanisme pengawasannya diatur melalui rezim pasar modal yang berbeda. Demikian pula dengan investasi pada instrumen keuangan tertentu yang tidak berkaitan dengan kepemilikan saham secara langsung dalam suatu perseroan terbatas. Oleh karena itu, larangan yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal secara spesifik menyorot praktik *nominee share agreement* dalam konteks penanaman modal langsung, di mana terdapat kepemilikan saham nyata dalam suatu perseroan terbatas yang beroperasi di Indonesia dan tunduk pada ketentuan pembatasan kepemilikan asing sesuai Daftar Negatif Investasi (DNI) maupun regulasi sektoral yang berlaku.

Kerangka hukum *nominee share agreement* dalam sistem hukum penanaman modal Indonesia pada dasarnya dibangun di atas prinsip transparansi kepemilikan saham, kepastian hukum investasi, serta perlindungan terhadap kedaulatan ekonomi nasional. Dalam praktik investasi, *nominee share agreement* digunakan sebagai instrumen hukum untuk menyembunyikan pihak yang sesungguhnya menjadi pemilik manfaat (*beneficial owner*) melalui penggunaan nama pihak lain sebagai pemegang saham formal (*legal owner*).¹⁷

Di dalam konteks penanaman modal langsung, risiko utama yang paling umum terjadi dalam praktik bisnis melalui *nominee share agreement* adalah penghindaran pembatasan kepemilikan saham asing dan pembatasan bidang usaha yang diberlakukan negara terhadap investor asing. *Inilah risiko yang paling lazim dan paling fundamental dalam konteks bisnis nominee share agreement*, sebab secara kasat mata tampak seolah-olah perusahaan dimiliki oleh warga negara Indonesia atau entitas dalam negeri,

¹⁷ Muh. Afdal Yanuar, *Tinjauan Hukum terhadap Nominee Agreement Kepemilikan Saham Pada Penanaman Modal Asing Berbentuk Perusahaan Joint Venture Legal Review of Nominee Shareholders Agreement of Foreign Direct Investment In The Form of Joint Venture Company*, Majalah Hukum Nasional, Vol.51, No.1 (2021), p.110.

padahal di balik struktur formal tersebut terdapat perjanjian tersembunyi yang menyerahkan kendali penuh kepada pihak asing sebagai *beneficial owner* yang sesungguhnya.

Praktik untuk menghindari pembatasan kepemilikan saham asing dalam sektor usaha tertentu yang dibatasi oleh negara melalui rezim penanaman modal. Meskipun secara administratif hubungan *nominee* tampak sebagai hubungan perdata biasa, namun secara substansial praktik tersebut merupakan bentuk penyelundupan hukum (*fraus legis*) yang bertujuan menghindari pembatasan investasi nasional.¹⁸ Dalam konteks hukum investasi modern, negara berkepentingan menjaga integritas sistem ekonomi nasional melalui transparansi struktur kepemilikan perusahaan dan akuntabilitas investasi. Oleh karena itu, *nominee share agreement* dipandang bertentangan dengan prinsip keterbukaan dan kepastian hukum yang menjadi fondasi utama sistem penanaman modal Indonesia.¹⁹

Ketentuan ini menunjukkan bahwa larangan *nominee* merupakan norma imperatif (*dwingendrecht*) yang bersifat memaksa dan tidak dapat disimpangi oleh kesepakatan privat para pihak.²⁰ Negara melalui Undang-Undang Penanaman Modal menempatkan transparansi kepemilikan saham sebagai bagian penting dalam perlindungan terhadap kepastian hukum investasi dan pengawasan terhadap arus modal asing.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Notaris Dr. H. Ikhsan Lubis, S.H., M.Kn., selaku Ketua Pengurus Wilayah Sumatera Utara Ikatan Notaris Indonesia, beliau menegaskan bahwa *nominee share agreement* merupakan pengaturan hukum di mana saham secara formal tercatat atas nama pihak tertentu (*registered shareholder*), namun penguasaan manfaat ekonomis dan pengendalian sesungguhnya berada pada pihak lain sebagai *beneficial owner*. Menurut Dr. Ikhsan Lubis, praktik ini pada umumnya digunakan untuk menyembunyikan identitas pemilik manfaat sebenarnya atau

¹⁸ Adrian Sutedi, *Hukum Penanaman Modal*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, p.72-75.

¹⁹ I Gde Yogi Aditya Putra dan Made Gde Subha Karma Resen, *Peran Preventif Notaris terhadap Praktik Modal Fiktif dalam Pendirian Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Acta Comitatus Jurnal Hukum Kenotariatan, Vol.10, No.3 (2025), p.562-573.

²⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005, p.118-120.

menghindari pembatasan investasi tertentu. Oleh karena itu, Dr. Ikhsan Lubis menegaskan bahwa Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal harus dipahami sebagai norma imperatif yang tidak dapat disimpangi dan dalam konteks ini berlaku adagium *fraus omnia corrumpit*, bahwa setiap penyelundupan hukum merusak legitimasi keseluruhan hubungan hukum.²¹

Senada dengan hal tersebut, Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan, S.H., M.Kn., dalam wawancara penelitian ini menyatakan bahwa larangan dalam Pasal 33 UUPM merupakan bentuk perlindungan hukum negara terhadap transparansi investasi dan kepastian hukum dalam kepemilikan saham. Negara ingin memastikan bahwa pihak yang tercatat sebagai pemegang saham benar-benar merupakan pihak yang memiliki dan mengendalikan saham tersebut. Larangan ini juga berkaitan erat dengan pencegahan tindak pidana pencucian uang, penghindaran pajak, penyelundupan hukum, serta perlindungan terhadap iklim investasi yang sehat, sehingga ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal harus dipahami sebagai norma imperatif (*dwingend recht*) yang tidak dapat disimpangi melalui asas kebebasan berkontrak.²²

Sementara itu, Notaris Dr. Cipto Soenaryo, dalam wawancara yang dilakukan, menyatakan pandangannya bahwa larangan *nominee share agreement* bertujuan untuk mencapai kepastian hukum terhadap modal investasi di Indonesia. Beliau juga mengakui bahwa dalam praktik kenotariatannya, terdapat beberapa kali ditemukannya permintaan pembuatan akta yang mengandung unsur *nominee*, namun sebagai notaris beliau tidak berkenan melayani pembuatan akta tersebut karena bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.²³

Salah satu dampak paling serius dari praktik *nominee share agreement* adalah ketidaktransparansi (*opacity*) dalam struktur kepemilikan perusahaan. Ketidaktransparansi yang ditimbulkan oleh *nominee share agreement* bukan sekadar persoalan administratif semata, melainkan merupakan ancaman struktural terhadap sistem penanaman modal nasional.

²¹ Wawancara dengan Ikhsan Lubis, Notaris, Medan 12 Mei 2026.

²² Wawancara dengan Rudy Haposan Siahaan, Notaris, Medan 8 Mei 2026.

²³ Wawancara dengan Cipto Soenaryo, Notaris, Medan 20 Mei 2026.

Ketika identitas pemilik manfaat yang sebenarnya disembunyikan di balik nama *nominee*, maka negara kehilangan kemampuannya untuk mengetahui siapa sesungguhnya yang mengendalikan kegiatan usaha di wilayahnya, dari mana sumber dana berasal dan apakah kegiatan tersebut berpotensi merugikan kepentingan nasional. Kondisi ini menciptakan kebutaan informasi (*information blindness*) bagi otoritas negara dalam menjalankan fungsi pengawasan investasi.

Ketidaktransparansi dalam struktur kepemilikan saham juga menyebabkan negara menghadapi kesulitan dalam: pertama, melacak dan mengawasi aliran modal asing yang sesungguhnya masuk ke Indonesia; kedua, menegakkan kewajiban perpajakan terhadap pihak yang secara ekonomi menikmati keuntungan dari perusahaan; ketiga, mengidentifikasi pihak yang bertanggung jawab secara hukum atas tindakan atau kebijakan perusahaan; dan keempat, mencegah penyalahgunaan badan hukum perusahaan sebagai sarana kejahatan keuangan. Dalam konteks hukum investasi modern, transparansi kepemilikan bukan lagi sekadar pilihan regulasi, melainkan merupakan prasyarat fundamental bagi terciptanya iklim investasi yang sehat, berkeadilan dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh sebab itu, Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal pada hakikatnya merupakan instrumen hukum untuk memulihkan transparansi kepemilikan yang sengaja disembunyikan melalui konstruksi *nominee*.

Hubungan *nominee share agreement* dengan asas kebebasan berkontrak menunjukkan adanya pembatasan terhadap otonomi privat dalam hukum perjanjian Indonesia. Pasal 1338 KUHPdata memang mengakui bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Ketentuan tersebut merupakan manifestasi dari asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk menentukan isi, bentuk dan syarat perjanjian. Akan tetapi, asas tersebut tidak dapat dimaknai secara absolut karena hukum kontrak tetap tunduk pada batasan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.²⁴

²⁴ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Kencana, Jakarta, 2014, p.107-109.

Dalam wawancara penelitian ini, Notaris Cipto Soenaryo menjelaskan dengan tegas bahwa sekalipun Pasal 1338 KUHPdata merupakan asas kebebasan berkontrak (*lex generalis* dari perjanjian/kontrak), sedangkan Undang-Undang Penanaman Modal merupakan *lex specialis*, maka berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*, Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 harus mengesampingkan Pasal 1338 KUHPdata. Lebih lanjut beliau menegaskan bahwa asas kebebasan berkontrak tidak dapat dijadikan dasar pembenaran karena perbuatan *nominee share agreement* juga merupakan suatu perbuatan topengan (penyelundupan hukum) sehingga tidak dapat dikualifikasikan menjadi suatu sebab yang halal yang terkandung dalam Pasal 1320 syarat sah perjanjian khususnya syarat objektif dan dikaitkan pula dengan Pasal 1337 KUHPdata.²⁵

Notaris Dr. Ikhsan Lubis memperkuat pandangan tersebut dengan menyatakan bahwa dalam konteks *nominee share agreement*, Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal merupakan norma khusus (*lex specialis*) yang membatasi asas umum kebebasan berkontrak demi menjaga transparansi investasi dan kepastian hukum. Oleh karena itu berlaku asas *lex specialis derogat legi generali*, yakni ketentuan khusus mengesampingkan ketentuan umum. Dengan demikian, kebebasan berkontrak tidak dapat dijadikan legitimasi untuk menyembunyikan kepemilikan saham atau melakukan penyelundupan hukum terhadap sistem penanaman modal nasional.²⁶

Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan dalam wawancara ini juga menegaskan bahwa tidak terdapat konflik secara substansial antara Pasal 1338 KUHPdata dan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal, mengingat kebebasan berkontrak tetap harus memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana Pasal 1320 KUHPdata, khususnya mengenai sebab yang halal.

²⁵ Wawancara dengan Cipto Soenaryo, *Op.Cit.*.

²⁶ Wawancara dengan Ikhsan Lubis, *Op.Cit.*.

Apabila isi atau tujuan perjanjian bertentangan dengan undang-undang, maka berdasarkan Pasal 1337 KUHPerdata perjanjian tersebut menjadi terlarang dan karena Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal secara tegas melarang *nominee share agreement*, maka asas kebebasan berkontrak tidak dapat dijadikan dasar pembenaran. Pandangan para notaris tersebut selaras dengan kesimpulan bahwa asas kebebasan berkontrak dalam hukum Indonesia bersifat terbatas dan harus dijalankan secara bertanggung jawab sesuai dengan prinsip itikad baik dan kepatuhan terhadap hukum nasional.²⁷

Dalam praktik internasional, hubungan *nominee* sering dikaitkan dengan tindak pidana pencucian uang (*money laundering*), penghindaran pajak (*tax avoidance*), hingga menyembunyian aset lintas yurisdiksi. Oleh karena itu, rezim hukum investasi modern menempatkan transparansi kepemilikan perusahaan sebagai bagian penting dalam tata kelola investasi yang sehat. Dalam konteks Indonesia, larangan *nominee arrangement* menjadi instrumen hukum untuk memastikan bahwa kegiatan penanaman modal dilakukan secara jujur, terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan kepada negara. Dengan demikian, keberadaan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal menunjukkan bahwa hukum investasi Indonesia tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi juga menjaga moralitas dan integritas sistem investasi nasional.

Di sisi lain, pembatasan terhadap kebebasan berkontrak dalam rezim penanaman modal juga menunjukkan adanya fungsi sosial kontrak dalam hukum modern. Kontrak tidak lagi dipandang hanya sebagai hubungan privat antarindividu, tetapi juga sebagai instrumen yang dapat mempengaruhi kepentingan publik dan stabilitas ekonomi negara. Dalam konteks investasi asing, struktur kepemilikan saham yang tidak transparan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan efektivitas pengawasan negara terhadap kegiatan ekonomi strategis. Oleh karena itu, negara berwenang melakukan intervensi terhadap hubungan kontraktual tertentu apabila dipandang bertentangan dengan kepentingan umum.

²⁷ Wawancara dengan Rudy Haposan Siahaan, *Op.Cit.*.

Dengan demikian, larangan *nominee share agreement* merupakan bentuk pembatasan yang sah terhadap kebebasan berkontrak guna menjaga kepastian hukum investasi, transparansi korporasi dan perlindungan terhadap kedaulatan ekonomi nasional, sebagaimana juga ditekankan oleh Dr. Ikhsan Lubis melalui adagium *salus rei publicae suprema lex esto*, bahwa perlindungan kepentingan hukum publik harus ditempatkan sebagai hukum tertinggi.²⁸

2. Analisis Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/Pdt/2018

Penerapan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dalam Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018 memperlihatkan bagaimana hukum investasi Indonesia secara tegas menolak praktik *nominee share agreement* sebagai bentuk penyelundupan hukum dalam kepemilikan saham perusahaan. Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Penanaman Modal secara eksplisit melarang adanya perjanjian atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dilakukan “untuk dan atas nama orang lain”, sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum. Dalam putusan ini, majelis hakim menempatkan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal sebagai norma imperatif yang harus diterapkan secara ketat untuk menjaga transparansi kepemilikan saham dan kepastian hukum investasi nasional. Oleh sebab itu, pengadilan tidak hanya memeriksa formalitas hubungan hukum para pihak, tetapi juga menilai substansi ekonomi dan tujuan tersembunyi dari pengaturan *nominee* yang dilakukan. Dengan demikian, penerapan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal dalam putusan ini menunjukkan bahwa larangan *nominee share agreement* merupakan bagian dari kebijakan hukum nasional untuk melindungi integritas sistem investasi Indonesia.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Notaris Dr. Cipto Soenaryo, beliau menegaskan bahwa dalam menghadapi kasus seperti yang terdapat dalam Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018,

²⁸ Wawancara dengan Ikhsan Lubis, *Op.Cit.*.

pendiriannya sangat jelas bahwa tidak ada ruang interpretasi lain selain batal demi hukum terhadap *nominee share agreement*.²⁹ Menurut Notaris Dr. Cipto Soenaryo, legalitas perjanjian *nominee* dalam kepemilikan saham sudah jelas dilarang dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Penanaman Modal, sehingga sebenarnya legalitas SPA yang telah ditandatangani oleh Rami Sadek dan PT Cakra Mineral Tbk tidaklah sah secara hukum karena perjanjian dilakukan atas dasar kesepakatan yang dilarang dalam Undang-Undang Penanaman Modal.³⁰ Pandangan ini sejalan dengan pertimbangan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang mengambil pendekatan substantif dalam menilai hubungan hukum para pihak.

Notaris Dr. Ikhsan Lubis dalam wawancara penelitian ini memperkuat pandangan tersebut dengan menegaskan bahwa penerapan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal harus dipahami secara komprehensif dalam kerangka sistem hukum nasional. Beliau menjelaskan bahwa karena Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal secara tegas melarang *nominee share agreement*, maka konstruksi demikian tidak memenuhi unsur *lawful cause* dan akibatnya perjanjian tersebut batal demi hukum karena bertentangan dengan norma imperatif (*dwingendrecht*). Notaris Dr. Ikhsan Lubis juga menggunakan adagium *ex turpi causa non oritur actio* untuk menegaskan bahwa dari hubungan *nominee* yang mengandung *causa* terlarang, tidak dapat lahir hak yang dilindungi dan dituntut di muka pengadilan. Perspektif inilah yang seharusnya digunakan oleh hakim dalam menilai perkara *nominee share agreement*, sebagaimana yang pada akhirnya dilakukan oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta.³¹

Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan dalam wawancaranya menambahkan bahwa hubungan antara Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal dengan Pasal 1320 dan Pasal 1337 KUHPerdara sangat erat dan dalam perkara Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018, seharusnya hakim sejak tingkat pertama sudah mempertimbangkan bahwa *causa* dalam *nominee share agreement* menjadi

²⁹ Wawancara dengan Cipto Soenaryo, *Op.Cit.*.

³⁰ *Ibid.*.

³¹ Wawancara dengan Ikhsan Lubis, *Op.Cit.*.

tidak halal karena bertentangan dengan undang-undang.³² Menurut Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan, ruang interpretasi biasanya bukan pada larangannya, melainkan pada pembuktian konstruksi hukumnya, sehingga fakta bahwa PT Cakra Mineral Tbk mengetahui kedudukan Rami Sadek sebagai *nominee* dan tetap melanjutkan transaksi merupakan bukti kuat bahwa seluruh transaksi dibangun di atas hubungan *nominee* yang dilarang undang-undang.³³

Dalam pertimbangannya, hakim menilai bahwa hubungan *nominee* pada hakikatnya digunakan untuk menyembunyikan pihak yang sesungguhnya menjadi pemilik manfaat (*beneficial owner*) dari suatu perusahaan. Meskipun secara administratif saham tercatat atas nama pihak tertentu, namun pengendalian nyata dan manfaat ekonominya berada pada pihak lain yang tidak dicantumkan secara formal dalam struktur perseroan. Kondisi tersebut dipandang bertentangan dengan prinsip transparansi investasi dan akuntabilitas korporasi yang menjadi tujuan utama pengaturan penanaman modal.³⁴ Pendekatan ini selaras dengan pendirian yang dikemukakan oleh ketiga notaris narasumber dalam penelitian ini, yang secara konsisten menegaskan bahwa substansi hubungan hukum harus lebih diutamakan daripada formalitas dokumen.

Dalam perspektif teori kekuatan mengikat perjanjian Hugo Grotius, penerapan Pasal 33 UU Penanaman Modal oleh majelis hakim menunjukkan bahwa suatu kontrak hanya memperoleh kekuatan mengikat apabila dibuat dengan itikad baik (*bona fides*) dan tujuan yang sah secara moral. Grotius menegaskan bahwa hukum kontrak tidak dapat dipisahkan dari nilai moralitas dan keadilan, sehingga perjanjian yang dibuat untuk menyiasati hukum publik kehilangan legitimasi moral maupun yuridisnya. Dalam konteks *nominee share agreement*, hubungan hukum para pihak memang tampak memenuhi syarat formal kesepakatan, namun tujuan sesungguhnya ialah untuk menghindari pembatasan investasi asing yang ditetapkan negara.

³² Wawancara dengan Rudy Haposan Siahaan, *Op.Cit.*.

³³ *Ibid.*.

³⁴ Kusri Purwijanti dan Iman Prihandono, *Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner di Indonesia*, Notaire, Vol.1, No.1 (2018), p.52.

Oleh sebab itu, hakim menilai bahwa *nominee share agreement* tidak memiliki kausa yang halal karena bertentangan dengan hukum publik dan kepentingan umum. Dengan demikian, penerapan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal dalam putusan ini secara substansial mencerminkan prinsip *pacta sunt servanda ex fide bona* yang dikemukakan oleh Grotius, yaitu bahwa hanya kontrak yang dibuat dengan itikad baik yang layak memperoleh perlindungan hukum.

Lebih jauh, penerapan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal dalam putusan ini menunjukkan berkembangnya paradigma hukum investasi modern yang menekankan pentingnya transparansi *beneficial ownership*. Dalam praktik investasi global, penyembunyian pemilik manfaat sebenarnya melalui *nominee share agreement* sering dikaitkan dengan praktik pencucian uang, penghindaran pajak, serta penyalahgunaan struktur korporasi lintas negara. Notaris Dr. Ikhsan Lubis menegaskan hal ini melalui pandangannya bahwa sistem hukum Indonesia harus memandang *nominee share agreement* sebagai hubungan hukum yang bertentangan dengan prinsip kepastian hukum, transparansi kepemilikan saham, *good corporate governance* dan perlindungan kepentingan publik, di mana hukum harus menempatkan transparansi *beneficial ownership* sebagai bagian fundamental dari tata kelola korporasi modern guna mencegah pencucian uang, penghindaran pajak, penyelundupan hukum dan penyalahgunaan struktur perseroan.³⁵

Apabila keseluruhan uraian mengenai penerapan Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal dalam Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018 tersebut direlevansikan secara utuh dengan teori kemanfaatan hukum Jeremy Bentham, maka dapat ditarik benang merah bahwa norma larangan *nominee share agreement* dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal pada dasarnya merupakan instrumen hukum yang secara substantif berorientasi pada kemanfaatan (*utility*) sebagaimana diajarkan oleh Bentham. Pembentuk undang-undang, melalui Pasal 33 Undang-Undang Penanaman Modal, telah menetapkan secara apriori bahwa kemanfaatan

³⁵ Wawancara dengan Ikhsan Lubis, *Op.Cit.*.

sosial dari transparansi kepemilikan saham dan kepastian basis pemajakan jauh lebih besar dibandingkan kemanfaatan privat yang diperoleh para pihak dari konstruksi *nominee* yang menyembunyikan *beneficial ownership*. Ketika Pengadilan Tinggi DKI Jakarta menegakkan norma tersebut secara substantif dengan membatalkan SPA, Majelis Hakim pada hakikatnya sedang mewujudkan kalkulasi kemanfaatan yang telah ditetapkan pembentuk undang-undang ke dalam peristiwa hukum konkret, sehingga putusan tersebut konsisten dengan ajaran Bentham bahwa tujuan hukum bukan sekadar menciptakan aturan yang mengikat, melainkan menghasilkan kesejahteraan dan manfaat yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin orang (*the greatest happiness for the greatest number*). Relevansi ini juga ditopang oleh ketentuan Pasal 1335 jo. Pasal 1337 KUHPdata mengenai causa yang halal, Pasal 1338 KUHPdata mengenai itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian, serta Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengenai transparansi kepemilikan saham, yang secara bersama-sama membentuk landasan normatif bahwa kemanfaatan hukum dalam perkara ini hanya dapat diwujudkan melalui pendekatan substantif, bukan pendekatan formalistik yang semata-mata berhenti pada validitas tekstual perjanjian.³⁶

3. Akibat Hukum *Nominee Share Agreement* terhadap Profesi Notaris

Akibat hukum *nominee share agreement* terhadap profesi notaris tidak dapat dilepaskan dari kewajiban notaris untuk menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa (PMPJ) dalam setiap tindakan hukum yang berkaitan dengan penanaman modal. Kewajiban penerapan PMPJ oleh notaris diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa bagi Notaris (Permenkumham 9/2017), yang diterbitkan berdasar kewenangan delegasi dari Pasal 17 ayat (2) UU TPPU dan Pasal 3 PP Nomor 43 Tahun 2015.

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanaman Modal*, Pasal 33 UU No.25 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No.67, TLN No.4724.; Pasal 1335, Pasal 1337 dan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.; Indonesia, *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, Pasal 48 ayat (1) UU No.40 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No.106, TLN No.4756.

Pasal 2 ayat (1) Permenkumham Nomor 9 Tahun 2017 menentukan bahwa dalam menjalankan tugas jabatannya, notaris wajib menerapkan PMPJ, sedangkan Pasal 2 ayat (2) merinci bahwa PMPJ tersebut paling sedikit memuat identifikasi pengguna jasa, verifikasi pengguna jasa dan pemantauan transaksi pengguna jasa.

Lebih lanjut, ruang lingkup penerapan PMPJ dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (4) Permenkumham Nomor 9 Tahun 2017, yang menyatakan bahwa kewajiban tersebut berlaku bagi notaris dalam memberikan jasa berupa mempersiapkan atau melakukan transaksi untuk kepentingan atau untuk dan atas nama pengguna jasa, antara lain mengenai pembelian dan penjualan properti, pengelolaan terhadap uang, efek dan/atau produk jasa keuangan lainnya, pengelolaan rekening, serta pengoperasian dan pengelolaan perusahaan dan/atau pendirian, pembelian dan penjualan badan hukum. Ketentuan ini secara langsung relevan dengan praktik *nominee share agreement*, karena pendirian perseroan terbatas dengan struktur kepemilikan saham yang menyembunyikan *beneficial owner* termasuk dalam kategori jasa yang diwajibkan menerapkan PMPJ. Pasal 19 Permenkumham 9/2017 mewajibkan notaris memahami profil, maksud dan tujuan hubungan usaha serta transaksi yang dilakukan pengguna jasa dan *beneficial owner* melalui identifikasi dan verifikasi, sebelum hubungan usaha tersebut dilangsungkan.

Dalam wawancara penelitian ini, Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan menjelaskan secara rinci mengenai penerapan PMPJ dalam kaitannya dengan pencegahan *nominee share agreement*, dengan menyebutkan dasar hukum antara lain UU TPPU, PP Nomor 43 Tahun 2015, Permenkumham Nomor 9 Tahun 2017 dan Peraturan PPATK Nomor 3 Tahun 2021, yang seluruhnya merupakan satu kesatuan rezim peraturan perundang-undangan yang saling terkait sebagaimana diuraikan di atas. Beliau menambahkan notaris wajib meminta dokumen pendukung, melakukan verifikasi identitas, sumber dana, serta hubungan para pihak, yang pada dasarnya merupakan penjabaran praktis dari kewajiban identifikasi dan verifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) jo. Pasal 19 Permenkumham 9 Tahun 2017.³⁷

³⁷ Wawancara dengan Rudy Haposan Siahaan, *Op.Cit.*; Indonesia, *Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*, UU No.8 Tahun 2010,

Notaris Dr. Ikhsan Lubis turut menegaskan bahwa notaris harus menerapkan *Know Your Client* (KYC), PMPJ dan *risk based approach* sebagai bagian dari kewajiban profesionalnya, sebuah penegasan yang konsisten dengan kerangka regulasi tersebut.

Konsekuensi hukum atas pengabaian kewajiban PMPJ tidak berdiri sendiri, melainkan berkelindan dengan ketentuan tanggung jawab notaris dalam UUN. Pasal 16 ayat (1) huruf a UUN mewajibkan notaris bertindak saksama, sehingga kelalaian dalam menjalankan identifikasi dan verifikasi pengguna jasa sebagaimana diwajibkan Permenkumham 9 Tahun 2017 dapat sekaligus dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap kewajiban jabatan menurut UUN. Dalam hal pelanggaran tersebut menyebabkan suatu akta digunakan untuk menyembunyikan *beneficial owner* yang sesungguhnya dan merugikan pihak lain, Pasal 84 UUN membuka kemungkinan akta tersebut terdegradasi kekuatan pembuktiannya, sedangkan Pasal 85 UUN mengatur kemungkinan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian dengan tidak hormat yang dijatuhkan oleh Majelis Pengawas Notaris.

Notaris Dr. Cipto Soenaryo dalam wawancara penelitian ini juga memberikan pandangannya mengenai penerapan PMPJ dalam praktik kenotariatan. Meskipun pandangannya disampaikan lebih ringkas, substansinya sejalan dengan kedua narasumber lainnya, yaitu bahwa penolakan terhadap pembuatan akta yang mengandung unsur *nominee* merupakan pelaksanaan kewajiban profesional dan etis yang tidak dapat dikompromikan demi kepentingan klien, sebuah sikap yang selaras dengan kewajiban menolak memberikan jasa dalam hal terdapat indikasi pencucian uang sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) huruf a Permenkumham Nomor 9 Tahun 2017.³⁸

LN Tahun 2010 No.122, TLN No.5164.; Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.; Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa bagi Notaris.; Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan Melalui Aplikasi GOAML bagi Profesi.

³⁸ Wawancara dengan Cipto Soenaryo, *Op.Cit.*.

Dalam perspektif teori tanggung jawab hukum Hans Kelsen, kewajiban notaris untuk menerapkan prinsip kehati-hatian harus dipahami sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai pejabat umum yang tunduk pada sistem norma hukum yang hierarkis. Kelsen melalui teori *Stufenbau des Rechtssystem* menegaskan bahwa validitas tindakan pejabat publik bergantung pada kesesuaiannya dengan norma hukum yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, kewenangan notaris berdasarkan UUJN tidak dapat dipisahkan dari kewajiban untuk mematuhi Pasal 33 UUPM, UU TPPU, serta Permenkumham Nomor 9 Tahun 2017 sebagai peraturan pelaksana yang secara hierarkis memperoleh legitimasi dari UU TPPU. Oleh karena itu, apabila notaris tetap membuat akta yang secara substansial mengandung *nominee arrangement* meskipun mengetahui adanya pelanggaran terhadap Pasal 33 UUPM, maka tindakan tersebut dapat dipandang bertentangan dengan sistem norma hukum nasional secara berlapis, baik pada tataran undang-undang penanaman modal, undang-undang jabatan notaris, maupun rezim anti pencucian uang.

Selain tanggung jawab normatif menurut Hans Kelsen, praktik *nominee share agreement* juga menimbulkan dimensi tanggung jawab moral dan etik sebagaimana dikemukakan oleh Habib Adjie. Menurut Habib Adjie, notaris bukan sekadar pejabat administratif yang menuangkan kehendak para pihak ke dalam akta, tetapi pejabat umum yang bertanggung jawab menjaga nilai kejujuran, kepercayaan publik dan kepastian hukum, suatu tanggung jawab yang secara normatif tercermin dalam rumusan Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN. Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan dalam wawancaranya secara tegas menyatakan bahwa apabila sejak awal telah diketahui adanya indikasi *nominee share agreement*, maka beliau akan menolak membuat akta yang substansinya bertentangan dengan hukum. Pernyataan ini merupakan manifestasi nyata dari tanggung jawab etik notaris sebagaimana diajarkan oleh Habib Adjie, sekaligus pelaksanaan konkret dari kewajiban menolak pemberian jasa sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Permenkumham 9 Tahun 2017.³⁹

³⁹ Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa bagi Notaris. yaitu Notaris wajib

Penerapan prinsip kehati-hatian dalam praktik kenotariatan juga berkaitan erat dengan kewajiban notaris untuk melakukan identifikasi terhadap *beneficial owner* sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Permenkumham Nomor 9 Tahun 2017.⁴⁰ Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan dalam wawancaranya menjelaskan bahwa indikasi *nominee share agreement* dapat terlihat apabila pemegang saham tidak memahami perusahaan yang dimilikinya, sumber dana berasal dari pihak lain, terdapat kuasa mutlak terkait pengelolaan saham, seluruh keputusan perusahaan dikendalikan pihak yang tidak tercatat sebagai pemegang saham, serta adanya hubungan hukum tersembunyi yang menunjukkan pemilik manfaat sebenarnya berbeda dengan pemilik formal. Indikator-indikator tersebut pada dasarnya merupakan implementasi praktis dari proses identifikasi dan verifikasi yang diwajibkan dalam Pasal 2 ayat (2) Permenkumham Nomor 9 Tahun 2017.⁴¹

Praktik *nominee share agreement* juga menimbulkan konsekuensi hukum terhadap notaris dalam bentuk tanggung jawab administratif, perdata, maupun pidana, yang masing-masing memiliki dasar hukum tersendiri. Tanggung jawab administratif muncul apabila notaris melanggar kewajiban jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUN dan Kode Etik Notaris, dengan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 85 UUN berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian dengan tidak hormat. Tanggung jawab perdata notaris bersumber dari Pasal 84 UUN yang membuka kemungkinan tuntutan penggantian biaya, ganti rugi dan bunga, serta berkaitan dengan ketentuan umum perbuatan melawan hukum dalam ketentuan Pasal 1365 KUHPperdata

meminta dokumen pendukung informasi untuk Pengguna Jasa berupa perikatan lainnya (*legal arrangements*) paling sedikit sebagai berikut: a. bukti pendirian dan pendaftaran pada instansi yang berwenang; b. spesimen tanda tangan dan fotokopi surat kuasa kepada pihak yang ditunjuk mempunyai wewenang bertindak untuk dan atas nama perikatan lainnya (*legal arrangements*) dalam melakukan hubungan usaha dengan Notaris; c. dokumen identitas pihak yang ditunjuk mempunyai wewenang bertindak untuk dan atas nama perikatan lainnya (*legal arrangements*); dan d. dokumen identitas pihak yang berwenang mewakili perikatan lainnya (*legal arrangements*) dalam melakukan hubungan usaha dengan Notaris.

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 19. yaitu Prinsip mengenali Pengguna Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat: a. identifikasi Pengguna Jasa; b. verifikasi Pengguna Jasa; dan c. pemantauan Transaksi Pengguna Jasa.

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 2 ayat (2). yaitu Prinsip mengenali Pengguna Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat: a. identifikasi Pengguna Jasa; b. verifikasi Pengguna Jasa; dan c. pemantauan Transaksi Pengguna Jasa.

apabila kelalaian notaris menimbulkan kerugian bagi pihak ketiga. Adapun tanggung jawab pidana dapat timbul apabila notaris secara sadar dan sengaja membantu para pihak melakukan penyelundupan hukum melalui *nominee share agreement* yang berkaitan dengan tindak pidana pencucian uang sebagaimana diatur dalam Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 UU TPPU.

Notaris Dr. Ikhsan Lubis dalam wawancara penelitian ini menjelaskan secara rinci bahwa apabila notaris mengetahui atau patut menduga adanya praktik *nominee share agreement* namun tetap membuat akta tersebut, maka notaris secara teoritik dapat dimintai pertanggungjawaban administratif, perdata, bahkan pidana, tergantung tingkat kesalahan dan keterlibatannya, suatu pandangan yang sejalan dengan struktur tanggung jawab berlapis sebagaimana diuraikan di atas. Notaris Dr. Rudi Haposan Siahaan juga menambahkan dimensi tanggung jawab etik profesi, dengan menyatakan bahwa berpegang teguh pada UUJN dan kode etik, menerapkan prinsip kehati-hatian, memahami regulasi TPPU dan PMPJ, serta menjaga independensi dan integritas profesi merupakan saran esensial bagi notaris agar tidak terlibat dalam praktik *nominee share agreement*.⁴²

Dalam perkembangan praktik hukum modern, risiko pertanggungjawaban notaris semakin meningkat karena sistem pengawasan investasi dan transparansi *beneficial ownership* semakin diperketat oleh negara melalui kerangka hukum yang saling melengkapi, yaitu UUPM sebagai dasar pembatasan substantif kepemilikan saham, UUJN sebagai dasar kewenangan dan tanggung jawab jabatan, serta UU TPPU dan peraturan pelaksanaannya sebagai dasar kewajiban pelaporan dan penerapan PMPJ. Dalam konteks ini, teori Hans Kelsen dan Habib Adjie saling melengkapi dalam menjelaskan tanggung jawab notaris: Kelsen menekankan pentingnya kepatuhan terhadap sistem norma hukum yang berjenjang sebagai dasar legalitas tindakan notaris, sedangkan Habib Adjie menekankan integritas moral dan etika profesi dalam menjaga kepercayaan publik.

⁴² Wawancara dengan Ikhsan Lubis, *Op.Cit.*; Wawancara dengan Rudy Haposan Siahaan, *Op.Cit.*.

Dengan demikian, profesi notaris tidak lagi dapat dipandang semata-mata sebagai pelaksana administratif, tetapi sebagai penjaga kepastian hukum dan moralitas dalam sistem investasi nasional, yang tunduk pada kewajiban hukum yang jelas rumusannya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. PENUTUP

Larangan *nominee share agreement* dalam Pasal 33 UUPM bersifat tegas dan menyebabkan perjanjian batal demi hukum, namun dalam praktik masih mudah disiasati melalui struktur kompleks, sehingga diperlukan pendekatan *substance over form* dan transparansi *beneficial ownership*.

Putusan PT DKI Jakarta menegaskan batalnya *nominee agreement* dan perjanjian turunannya dengan pendekatan substantif, tetapi perbedaan putusan antar peradilan dan ketiadaan pedoman menyebabkan ketidakpastian hukum, termasuk terkait status kepemilikan saham pasca pembatalan.

Notaris memikul tanggung jawab administratif, perdata dan pidana sebagai *gatekeeper* dalam mencegah praktik *nominee*, namun belum diimbangi perlindungan hukum dan pedoman teknis yang jelas, sehingga berpotensi melemahkan efektivitas perannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anshori, Abdul Ghofur. 2009. *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika*. (Yogyakarta: UII Press).
- Badruzaman, Mariam Darus. 2011. *KUH Perdata Buku III: Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. (Bandung: Alumni).
- Budiono, Herlien. 2013. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Fuady, Munir. 2002. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Hernoko, Agus Yudha. 2014. *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. (Jakarta: Kencana).
- Kairupan, David. 2013. *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia*. (Jakarta: Kencana).
- Satriawan, Dewa Gede. 2021. *Hukum Investasi di Indonesia*. (Malang: Literasi Nusantara).
- Sumardjono, Maria S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. (Jakarta: Kompas).
- Sutedi, Adrian. 2011. *Hukum Penanaman Modal*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Publikasi

- Himawan, Felicia M., dkk.. *Kedudukan Hukum Pengaturan Nominee dalam Sistem Hukum Perseroan di Indonesia*. Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia. Vol.10. No.12 (2025).
- Indriani, Iin dan Ema Farida. *Harmonizing the Legality of Nominee Agreements with Corporate Law in Indonesia*. Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum. Vol.24. No.1 (2025).
- Purwijanti, Kusri dan Iman Prihandono. *Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner di Indonesia*. Notaire. Vol.1. No.1 (2018).
- Putra, I Gde Yogi Aditya dan Made Gde Subha Karma Resen. *Peran Preventif Notaris terhadap Praktik Modal Fiktif dalam Pendirian Perseroan Terbatas Penanaman Modal Asing di Indonesia*. Acta Comitatus Jurnal Hukum Kenotariatan. Vol.10. No.3 (2025).
- Yanuar, Muh. Afdal. *Tinjauan Hukum terhadap Nominee Agreement Kepemilikan Saham Pada Penanaman Modal Asing Berbentuk Perusahaan Joint Venture Legal Review of Nominee Shareholders Agreement of Foreign Direct Investment In The Form of Joint Venture Company*. Majalah Hukum Nasional. Vol.51. No.1 (2021).

Sumber Hukum

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

Rosa P.S. Simarmata, Ningrum Natasya Sirait dan Mahmud Siregar

Analisis Yuridis Penerapan Nominee Share Agreement Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 (Studi Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/Pdt/2018)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5164.

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.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa bagi Notaris.

Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan Melalui Aplikasi GOAML bagi Profesi.

Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 375/PDT/2018/PT DKI.

Sumber Lain

Wawancara dengan Cipto Soenaryo. Notaris. Medan 20 Mei 2026.

Wawancara dengan Ikhsan Lubis. Notaris. Medan 12 Mei 2026.

Wawancara dengan Rudy Haposan Siahaan. Notaris. Medan 8 Mei 2026.

