

BAB III

AKIBAT HUKUM TERHADAP NOTARIS YANG TIDAK MENERAPKAN PRINSIP MENGENALI PENGGUNA JASA (PMPJ)

3.1. Jabatan Notaris sabagai Jabatan Terhormat (*Officium Nobile*)

Orang yang menyangandang suatu profesi tertentu disebut orang yang profesional. Seorang profesional dalam suatu bidang adalah yang bertanggung jawab secara penuh terhadap profesinya, mampu mencintai profesinya sebagai tugas mulia akan menjunjung tinggi etika profesi, bahwa lewat profesi hukum ia mau mengabdikan kepada sesama sebagai idealismenya. Dengan sikap profesional tersebut seseorang yang menjalankan profesi dibidang hukum akan dihormati dan dipercayai oleh pencari keadilan bukan semata-mata karena bobot dan kualitas penguasaan hukum yang dimilikinya atau kehandalan kemampuan intelektual dan ilmu hukumnya, melainkan ia juga memiliki integritas diri sebagai pengawas konstitusi, hak asasi manusia, keadilan sebagai komitmen moral profesinya. Dalam hal ini dia harus membina relasi atas dasar saling menghargai dan saling percaya. Dalam menjalankan profesinya ia mempertimbangkan kewajiban kepada hati nuraninya sendiri, kepada klien, kepada sumpah profesi dan rekan seprofesi. Dengan begitu, akan terbentuk suatu kesadaran hukum yang berkeadilan pada diri profesional hukum.⁵⁸

⁵⁸ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Biography Publishing, Bandung, 2001, hal. 23

Seorang untuk dapat dikatakan profesional harus memenuhi beberapa kriteria tertentu. Menurut Daryl Koehn kriteria tersebut antara lain:

1. Orang yang mendapat izin dari suatu Negara untuk melakukan suatu tindakan tertentu.
2. Menjadi organisasi pelaku-pelaku yang sama-sama mempunyai hak suara yang menyebar luaskan standart dan/ atau cita-cita perilaku dan yang saling mendisiplinkan karena melanggar standart itu;
3. Memiliki pengetahuan atau kecakapan yang hanya diketahui dan dipahami oleh orang-orang tertentu saja serta tidak dimiliki oleh anggota-anggota masyarakat lain.
4. Memiliki otonomi dalam melaksanakan perkerjaannya, dan pekerjaan itu tidak terlalu dimengerti oleh masyarakat yang lebih luas;
5. Secara publik dimuka umum mengucapkan janji (sumpah) untuk memberi bantuan kepada merek yang membutuhkan bantuan.⁵⁹

Dalam menjalankan profesinya, kaum profesional berjanji dengan sukarela melaksanakan praktek menurut cara yang dibangun oleh para profesional secara resmi terkait oleh norma yang tersirat didalamnya agar pantas mendapatkan kepercayaan. Persepsi apa yang umum mengenai apa yang harus dilakukan oleh profesional mesti mengacu pada norma yang diketahui umum mengenai apa yang

⁵⁹ Daryl Koehn, *Landasan Etika Profesi*, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hal. 75

harus mereka lakukan, kita mengharapkan bahwa keprofesionalitasan tersebut terpenuhi. Dan untuk itu, kita harus merinci syarat-syarat yang harus terpenuhi yaitu:

1. Agar dapat dipercaya kaum profesional harus membuat kepentingan klien menjadi kepentingan mereka. Tuntunan ini keluar dari hakikat kepercayaan, kepercayaan adalah harapan orang yang percaya bahwa orang yang dipercaya akan bertindak demi kebaikan orang yang memberi kepercayaan.
2. Kesiediaan bertindak juga perlu untuk mendapat kepercayaan bukti yang paling baik profesional lakukan demi kebaikan klien.
3. Kesiediaan itu harus terbuka dan kontinyu, kesediaan ini harus dipertahankan karena klien berkehendak baik profesional akan terus berlangsung, bukan hanya berlaku pada waktu yang terbatas, tetapi selama dibutuhkan.
4. Kaum profesional harus kompeten.
5. Profesional juga harus juga dapat menuntut dari klien tingkat pertanggungjawaban dan disiplin diri.
6. Profesional yang dapat dipercaya harus memiliki kebebasan untuk memperhatikan masing-masing kebaikan klien dengan kebijakan, meninjau kesanggupan, serta pelayanan yang baik terhadap klien;

7. Profesional harus mempunyai tanggung jawab yang penuh kesadaran.⁶⁰

Kaum profesional melaksanakan otoritas jika tindakan mereka mengembangkan kebaikan khusus manusia yang sungguh-sungguh di inginkan oleh orang, yang dihadapannya dan demi kepentingannya, seseorang profesional yang bertanggung jawab terhadap masyarakat yang telah mengucapkan sumpah (janji) untuk melayani dan mengusahakan kebaikan khusus itu, agar kaum profesional mendapat otoritas moralnya, mereka harus dapat dipercaya dengan janji dihadapan publik sebagai landasan. Untuk itu, kita harus merinci syarat-syarat seorang profesional dalam melaksanakan tanggung jawabnya terhadap masarakat.

1. Mengutamakan pengabdian kepada masarakat dari pada kepentingan pribadi atau golongan, dalam hal ini kepentingan masyarakat diatas segala-galanya;
2. Bersikap adil serta menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
3. Rela berkorban demi kepentingan masyarakat;
4. Bebas dari rasa takut dalam membela kepentingan masyarakat;
5. Bersikap sopan dan bertingkah laku saling hormat-menghormati sesama warga masyarakat dalam pergaulan sehari-hari;

⁶⁰ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Biography Publishing, Bandung, 2001, hal. 23

6. Dalam sikap dan tindak tanduknya menunjukkan rasa hormat kepada masyarakat, pejabat-pejabat yang berwenang, baik yang memegang kekuasaan umum maupun kekuasaan kehakiman.⁶¹

Perlakuan adil tanpa diskriminasi dalam menjalankan sebuah jabatan perlu dilakukan oleh seorang Notaris karena hal tersebut merupakan tuntutan keprofesionalitasan bagi Notaris, dalam hal ini seorang Notaris tidak boleh membedakan antara kasus atau masalah yang dihadapi antara si kaya dan si miskin, sebab hal inilah yang masih sering menjadi permasalahan seseorang Notaris, tetapi secara manusiawi memang ini sulit untuk dilakukan, perbedaan layanan tersebut tapi sebagai sebuah sosok yang profesional maka seorang Notaris tidak boleh membedakan antara si kaya dan si miskin atau karena honor besar atau kecil dan secara tidak langsung hal tersebut harus dilakukan, dan hal inilah yang membedakan antara Notaris dengan profesi lain.

Notaris memiliki kewajiban untuk merahasiakan apa yang diberitahukan klien terhadap Notaris adalah menyangkut kepercayaan yang harus dipercaya oleh setiap Notaris. Dalam hal ini Notaris juga tidak dibenarkan melepaskan tugas yang dibebankan kepadanya pada saat tidak menguntungkan posisi penghadap atau pada saat tugas itu akan dapat menimbulkan kerugian yang tidak dapat diperbaiki lagi bagi penghadap yang bersangkutan.

⁶¹ *Ibid*, hal. 28

Notaris dalam melakukan tugas jabatan memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang memerlukan jasanya dengan sebaik-baiknya, serta memberikan penyuluhan hukum untuk mencapai kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat agar masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajiban sebagai warga Negara dan anggota masyarakat dan apabila dengan masyarakat yang kurang mampu maka Notaris wajib memberikan jasa dengan cuma-cuma.

Jika dihubungkan dengan pendapat para ahli hukum lainnya tentang pengertian Notaris yaitu antara lain:

- a. A.G Lubbers mengungkapkan bahwa bidang Notariat memerlukan suatu ketelitian yang lebih dari biasa, tanpa itu seorang Notaris tidaklah pada tempatnya;
- b. C.M.J Mostart, “Notaris itu adalah orang yang jujur, pandai membuat segala tulisan, dan ditunjuk oleh seorang pejabat publik;
- c. Wolthuis, seorang Notaris adalah seorang yang teliti dan dia tidak mudah melompat-lompat.⁶²

Maka, jelaslah bahwa para ahli sejak zaman dahulu baik di Indonesia maupun diluar Indonesia berpendapat bahwa Notaris harus memenuhi syarat nama baik, kewibawaan, ketelitian, kejujuran serta integritas. Dalam konteks profesi, suatu

⁶² Rusdianto Sesung et al., *Hukum dan Politik Hukum Jabatan Notaris*, Anggota Ikatan Penerbit Indonesia, Surabaya, 2017, hal. 137

profesi dapat dibedakan menjadi profesi pada umumnya dan profesi yang luhur atau mulia (*officium nobile*), jika melihat konsideran huruf c UUJN sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya maka Notaris merupakan suatu profesi hukum, dan dengan demikian profesi Notaris adalah suatu jabatan mulia atau jabatan terhormat (*officium nobile*).

Jabatan Notaris dapat dikatakan sebagai (*officium nobile*) dikarenakan jabatan Notaris sangat erat hubungannya dengan kemanusiaan. Akta yang dibuat oleh Notaris dapat menjadi alat hukum atas status harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Kekeliruan atas akta Notaris dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebannya seseorang atas suatu kewajiban. Notaris sebagai sebuah Jabatan terhormat (*officium nobile*) memegang peranan penting dalam kehidupan bermasyarakat, terutama masyarakat modern yang menghendaki adanya pendokumentasian suatu peristiwa hukum atau perbuatan hukum tertentu yang dilakukan oleh subjek hukum baik dalam arti subjek hukum berupa orang (*natuurlijke persoon*) maupun subjek hukum dalam arti badan hukum (*rechtsperson*). Notaris sebagaimana dijelaskan sesungguhnya menjalankan sebagian fungsi Negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakatnya, mempunyai kewenangan untuk membuat akta autentik sebagai alat bukti yang sempurna bagi pihak-pihak yang membutuhkan agar hak dan kepentingan mereka terlindungi. Disinilah letak “kemuliaan” jabatan Notaris, dimana melalui kewenangannya membuat akta autentik

dan kewenangan-kewenangan lainnya adalah untuk memberikan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum kepada masyarakat yang membutuhkan, oleh karena itu Notaris dituntut untuk senantiasa mematuhi semua peraturan perundang-undangan dan kode etik yang berkaitan dengan jabatan dan profesinya itu. Sebagai jabatan, Notaris berkewajiban untuk senantiasa bertindak jujur, saksama mandiri, dan tidak berpihak agar kepentingan para pihak terlindungi. Kewajiban ini mencerminkan Notaris sebagai jabatan kepercayaan antara lain seperti adanya kewajiban untuk merahasiakan informasi yang diperoleh dari klien, dimana hal demikian ini juga merupakan tugas dan kewajiban Notaris sebagai suatu jabatan.

Jabatan Notaris adalah jabatan terhormat (*officium nobile*) karena Notaris selaku pejabat umum merupakan jabatan kepercayaan (*vertrouwens ambt*) dan secara personal Notaris adalah seorang yang dipercaya oleh masyarakat dalam pembuatan alat bukti berupa akta otentik (*vertrouwens person*). Arti penting dari jabatan Notaris ini tentunya haruslah berjalan lurus dengan pembentengan dirinya akan hal-hal baik, sebagai penunjang dalam menjalankan profesinya sebagai *officium nobile*, yaitu suatu profesi yang mulia. Sebagai jabatan kepercayaan, Notaris harus senantiasa menjunjung tinggi harkat dan martabat karena profesi yang diembannya itu merupakan profesi yang mulia. Notaris dalam melaksanakan jabatannya itu harus secara cermat, mengedepankan prinsip kehati-hatian, selalu objektif terhadap siapapun klien yang datang padanya dan selalu ingat akan sumpah jabatan yang

pernah diucapkannya dan tentunya harus senantiasa mengedepankan etika profesi diatas segalanya karena ini merupakan kompas dalam menjalankan profesinya. Selain itu Notaris sebagai profesi yang mandiri harus melaksanakan jabatannya dengan penuh rasa tanggung jawab atas segala kewajibannya itu. Seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya harus dibentengi oleh tiga kecerdasan sebagai modal yaitu kecerdasan intelektual (IQ), kecerdasan emosional (EQ) dan kecerdasan spiritual (SQ).⁶³

Jabatan Notaris sebagai suatu jabatan terhormat (*officium nobile*) dipertegas dengan penggunaan lambang Negara yaitu Burung Garuda pada stempel jabatan. Penggunaan lambang Negara terbatas pada lembaga-lembaga tertentu saja yang menerima tugas dari Negara. Notaris sebagai kepanjangan tangan dari Negara untuk melayani masyarakat khususnya dalam bidang hukum privat sudah selayaknya mendapatkan tempatnya sebagai suatu jabatan terhormat (*officium nobile*).

3.2. Hakikat Notaris

Notaris sebagai pemegang jabatan umum atau pejabat umum dan individu Notaris sebagai pemegang jabatan umum atau pejabat umum dan individu Notaris sebagai seorang warga negara. Individu Notaris sebagai pemegang jabatan umum menyandang

⁶³ *Ibid*, hal. 139

hak (dan kewajiban) dasar yang pengaturannya merujuk kepada hukum negara Indonesia yaitu Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Sedangkan individu Notaris sebagai warga negara menyanggah hak dan kewajiban dasar yang bersifat lokal dalam lingkup Negara Republik Indonesia yang merupakan menginduk kepada UUD NRI 1945, sekaligus hak dan kewajiban.

Berdasarkan pandangan tersebut, seorang Notaris, hakikatnya mengemban dua sisi hak dan kewajiban dalam dirinya, yaitu sisi hak dan kewajiban sebagai pemegang jabatan umum atau pejabat umum dan sebagai individu warga negara, sebagai pejabat umum, Notaris mempunyai hak dan kewajiban sebagai wakil negara dalam sebagian urusan perdata berkaitan dengan pembuatan akta autentik, diantaranya hak untuk memperoleh perlindungan dan jaminan dalam pelaksana jabatannya. Sedangkan sebagai individu warga negara Notaris secara lahiriah merupakan manusia biasa ciptaan Allah, hak Notaris sama dengan warga negara yang lainnya yaitu, hak untuk memperoleh keadilan dan perlindungan hukum dengan memperhatikan jabatan yang diembannya. Dalam kehidupan bernegara, selanjutnya hak kodrat manusia di formulasikan dalam bentuk hak-hak dasar warga negara, namun umumnya disebut sebagai hak asasi manusia. Dengan demikian berdasarkan “Hakikat Notaris” keberadaan atau eksistensi seorang Notaris dalam diri mengemban dua kedudukan dan fungsi pada saat yang bersamaan dan

tidak dapat terpisahkan, yaitu kedudukan dan fungsi sebagai jabatan dan sebagai individu warga negara.

Notaris sebagai jabatan membutuhkan orang yang diangkat untuk memangku jabatan. Hakikat dari jabatan Notaris adalah jabatan yang berkesinambungan, artinya seorang individu warga negara yang diangkat sebagai Notaris diharapkan mampu untuk menjalankan jabatannya secara terus menerus sampai dengan dikatakan pensiun.

3.2.1. Notaris Sebagai Jabatan

Hal ini sering kali menjadi pertanyaan berbagai kalangan, termasuk kalangan Notaris sendiri adalah apakah Notaris merupakan suatu pekerjaan, profesi, usaha atau sebuah jabatan? Ada pendapat yang menyatakan bahwa Notaris merupakan profesi dibidang hukum. Pendapat ini kiranya merujuk kepada pengertian profesi itu sendiri. Berdasarkan KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), profesi diartikan sebagai bidang pekerjaan yang dilandasi oleh pendidikan keahlian (keterampilan kejujuran dan sebagainya) tertentu. Orang yang dalam melakukan pekerjaannya, pembayaran atas pekerjaan tersebut biasanya disebut orang yang melakukan suatu profesi (pekerjaan profesional). Berdasarkan kamus KBBI, profesional diartikan sebagai:

1. Bersangkutan dengan profesi.
2. Memerlukan kepandaian khusus untuk menjalankannya.

3. Mengharuskan adanya pembayaran untuk melakukannya (lawan amatir).

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat dicermati bahwa profesi pada hakikatnya terkait dalam suatu pekerjaan dalam arti khusus, yaitu pekerjaan yang memiliki kriteria sebagai berikut:

1. Bidang pekerjaannya tertentu (spesialisasi);
2. Berdasarkan keahlian dan keterampilan khusus;
3. Bersifat tetap dan terus menerus;
4. Lebih mengandalkan pelayanan dari pada imbalan (pendapatan);
5. Adanya pertanggungjawaban kepada diri sendiri dan kepada masyarakat;
6. Adanya pengakuan dari masyarakat;
7. Adanya organisasi atau asosiasi profesi;
8. Adanya kode etik profesi.⁶⁴

Berdasarkan KBBI, usaha diartikan sebagai kegiatan dengan mengarahkan tenaga, pikiran atau badan untuk mencapai suatu maksud, pekerjaan perbuatan, prakarsa, ikhtiar, daya upaya, untuk mencapai sesuatu. Kata “usaha” dalam pengembangannya berkaitan dengan kata berusaha, pengusaha, perusahaan dan pelaku usaha.

⁶⁴ Anshori, Abdul Gofur, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum Dan Etika*, UII Press, Cetakan I, Yogyakarta, 2009, hal. 26-29

UUJN pada hakikatnya mengatur tentang pembentukan jabatan Notaris oleh Negara sekaligus pemberian kewenangan atas jabatan tersebut. Berkaitan dengan Notaris, maka kewenangan adalah sesuatu yang dilekatkan pada jabatan yang dibentuk oleh Negara melalui UJN, bukan dilekatkan pada pejabatnya atau orangnya. Orangya adalah subjek hukum yang dipilih atau diangkat untuk menjalankan jabatan Notaris dan disebut sebagai pejabat, dalam hal ini pejabat umum (*openbare ambtenaren*). Jabatan Notaris dijalankan melalui pejabatnya atau pemegang jabatan, dan dalam kapasitasnya tersebut, pejabat Notaris menjalankan hak dan kewajiban jabatan Notaris.⁶⁵

Sesuai asas legalitas, UJN merupakan dasar legalitas bagi lahirnya jabatan Notaris beserta kewenangan jabatan. Unsur “kewenangan” yang diberikan oleh Undang-undang kepada jabatan Notaris berarti bahwa Notaris diberikan kewenangan oleh Negara sebagai wakil Negara dalam urusan perdata yaitu berwenang atau mempunyai wewenang dalam hal pembuatan akta autentik. Wewenang merupakan alat atau “onderdel” atau bagian tertentu dari kewenangan atau dengan perkataan lain di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechsbe voegdheden*). Hal ini bersesuaian dengan definisi wewenang dari Gabrielle Ferrazi yaitu sebagai hak untuk menjalankan suatu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (*supervise*) atas suatu

⁶⁵ H. Bachrudin, *Hukum Kenotariatan (Perlindungan Hukum Dan Jaminan Bagi Notaris Sebagai Pejabat Umum Dan Warga Negara)*, Thema Publishing, Cetakan I, Yogyakarta, 2021, hal. 24

urusan tertentu.⁶⁶ Berdasarkan analisis penulis, jabatan Notaris adalah jabatan yang atasnya diberikan kewenangan oleh Negara, yang didalamnya terdapat wewenang pengurusan berupa pendelegasian atas sebagian bidang pengurusan Negara yaitu dalam hal pembuatan akta Notaris sebagai bukti autentik atas telah dilakukannya perbuatan hukum masyarakat. Kewenangan yang langsung diberikan oleh Negara melalui Undang-undang merupakan kewenangan atribusi (*attribute*) yaitu kewenangan yang sifatnya baru atau asli.

Kewenangan atribusi merupakan unsur utama dan dominan dalam suatu jabatan diantaranya jabatan yang memberikan pelayanan umum, yaitu Notaris. Kewenangan atribusi lah yang menjadi sifat dasar atau karakteristik Notaris merupakan suatu jabatan. Karakteristik Notaris sebagai jabatan adalah sesuai dengan mazhab Notaris yang dianut di Indonesia yaitu mazhab Notaris Latin. Dalam mazhab Notaris Latin, Notaris memiliki corak sebagai Notaris fungsional:

1. Adanya pendelegasian kewenangan (*gedelegeerd*) oleh Negara;
2. Akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian formal;
3. Akta Notaris mempunyai daya atau keyatan eksekusi.⁶⁷

⁶⁶ *Ibid*, hal. 24-25

⁶⁷ Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Cetakan I, Bandung, 2009, hal. 1

Bahwa Notaris sebagai “pejabat umum”, yang selanjutnya dituntut untuk menjalankan kewenangannya secara profesional adalah konsekuensi logis dari pemberian kewenangan dalam suatu jabatan. Perihal bagaimana Notaris harus bertindak profesional telah diatur dalam UUJN sebagai bagian integral dari pembentukan jabatan Notaris dan pemberian kewenangan.

Meminjam tulisan Kaelan dalam bukunya “Negara Kebangsaan Pancasila-Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya”, berdasarkan analisis penulis, dapat dikatakan bahwa Notaris memiliki tiga kausa yaitu:

1. Sebagai kausa finalis (sebab tujuan asal), yaitu Notaris sebagai jabatan. Sebagai kausa finalis artinya jabatan Notaris dibentuk oleh Negara merupakan tujuan asal, filosofis atau hakiki. Kelahiran Notaris sebagai pemegang jabatan umum sudah menjadi tujuan Negara sejak awal pembentukannya. Tujuan Negara salah satunya adalah tercapainya kesejahteraan atau kemakmuran yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Korelasinya adalah pemangku jabatan atau pejabat, demikian halnya dengan Notaris sebagai pejabat umum, dalam Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), diangkat adalah dalam rangka mewujudkan tujuan Negara. Sebab kelahiran Notaris adalah kebutuhan Negara untuk memberikan jaminan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum atas transaksi-transaksi perdata bagi perikatan perdata diantara rakyat Indonesia,

demikian dalam rangka mewujudkan tujuan Negara yang diwujudkan melalui pembangunan nasional.⁶⁸

2. Sebagai kausa materialis (sebab materi), yaitu Notaris dalam menjalankan jabatannya harus memiliki keahlian khusus. Sebagai kausa materialis artinya keahlian khusus yang harus dimiliki oleh Notaris merupakan hal yang mendasar bagi suatu jabatan umum yang mengemban kewenangan Negara dalam urusan perdata lebih khusus dalam pembuatan akta autentik. Keahlian khusus pada Notaris merupakan syarat yang melekat pada jabatan Notaris bukan semata-mata sebagai ciri dari suatu profesi. Sebab diperlakukannya keahlian khusus bagi Notaris karena jabatanlah yang menghendaki demikian.⁶⁹
3. Sebagai kausa formalis (sebab bentuk), yaitu Notaris dalam menjalankan jabatannya harus bertindak profesional. Sebagai kausa formalis artinya Notaris sebagai pemegang jabatan umum yang dibekali keahlian khusus harus menjalankan jabatannya berdasarkan keahliannya tersebut secara profesional sesuai ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan Notaris (UUJN) maupun peraturan pelaksanaannya. Sebab profesionalisme diharuskan karena amanat

⁶⁸ H. Kaelan, *Negara Kebangsaan Pancasila – Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis, dan Aktualisasinya*, Penerbit Paradigma, Cetakan I, Yogyakarta, 2013, hal. 40

⁶⁹ *Ibid*, hal. 39

Undang-undang supaya aspek formal dari diadakannya jabatan Notaris terpenuhi yaitu akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian lahiriah (*uitwendige bewijskracht*), kekuatan pembuktian formal (*formale bewijskracht*) dan kekuatan pembuktian materil (*materiele bewijskracht*).⁷⁰

Makna Notaris sebagai *kausa finalis*, (sebab tujuan asal), kausa materialis (sebab materi) dan kausa formalis (sebab bentuk) merupakan “Hakikat Jabatan Notaris”. Penulis mendefinisikan “Hakikat Jabatan Notaris” sebagai berikut:

“Makna sebenarnya dari jabatan Notaris yaitu subjek hukum pendukung hak dan kewajiban yang memiliki makna sebagai kausa finalis, (sebab tujuan asal) kausa materialis (sebab materi) dan kausa formalis (sebab bentuk)”.

Berdasarkan analisis tersebut diatas, Notaris dilahirkan sebagai sebuah jabatan umum (kausa finalis), yang didalamnya terkandung kausa materialis berupa keahlian khusus yang harus dimiliki, mendasar dan melekat pada dan dikehendaki oleh jabatan Notaris, serta terkandung kausa formalis yang menghendaki jabatan dijalankan secara profesional sesuai ketentuan yang ditetapkan dalam UUJN maupun peraturan pelaksanaannya supaya aspek formal dari diadakannya jabatan Notaris terpenuhi, akta autentik mempunyai tiga kekuatan, yaitu:

1. Kekuatan pembuktian lahiriah (*uitwendige bewijskracht*), yaitu akta Notaris itu sendiri secara lahiriah mampu membuktikan keabsahannya

⁷⁰ *Ibid*, hal. 48

sebagai akta autentik, yaitu dengan melihat adanya tanda tangan Notaris pada minuta akta salinan serta adanya awal akta sampai akhir akta;

2. Kekuatan pembuktian formal (*formale bewijskracht*), yaitu akta notaris membuktikan tentang kebenaran dan kepastian tentang hari, tanggal, bulan, tahun, pukul (waktu) menghadap, para pihak yang menghadap, paraf dan tanda tangan para pihak atau penghadap, saksi dan Notaris, serta membuktikan apa yang dilihat, disaksikan, didengar oleh Notaris (pada akta pejabat) dan mencatatkan keterangan atau pernyataan para pihak atau penghadap.
3. Kekuatan pembuktian materil (*materiele bewijskracht*) yaitu akta Notaris merupakan pembuktian sah dan dianggap benar tentang keterangan atau pernyataan yang dituangkan atau dimuat dalam akta pejabat atau keterangan para pihak yang diberikan atau disampaikan di hadapan Notaris kecuali tentang kebenaran tersebut dapat dibuktikan sebaliknya.

Berdasarkan definisi Notaris pada Pasal 1 angka 1 UUJN serta dengan memperhatikan kedudukan, fungsi dan peran Notaris dalam pembangunan nasional, penulis merumuskan konsep Notaris sebagai hakikatnya, yaitu sebagai berikut:

“Notaris adalah individu warga negara yang menjalankan kewenangan atribusi dari negara melalui UUJN sebagai pejabat umum yang bertindak selaku wakil negara dalam urusan perdata, yaitu dengan kewenangan untuk membuat akta autentik dan

memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam UUJN atau berdasarkan Undang-undang lainnya, demikian akta autentik tersebut untuk menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum mengenai perbuatan dan peristiwa hukum dalam lapangan hukum perdata, demikian dalam rangka mendukung pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 diantaranya untuk memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan keadilan sosial, kesemuanya dalam kerangka Negara Hukum Pancasila.”

3.3. Hakikat dan Jenis Sanksi

Sanksi merupakan alat pemaksa, selain hukuman juga untuk mentaati ketetapan yang ditentukan dalam peraturan atau perjanjian. Sanksi juga diartikan sebagai alat pemaksa sebagai hukuman jika tidak taat kepada perjanjian.⁷¹

Menurut Philipus M. Hadjon⁷², sanksi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan pada norma hukum administrasi. Dengan demikian unsur-unsur sanksi, yaitu:

- a. Sebagai alat kekuasaan;
- b. Bersifat hukum publik;
- c. Digunakan oleh penguasa;

⁷¹ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)*, PT. Refika Aditama, Cetakan Pertama, Bandung, 2008, hal. 200

⁷² *Ibid*, hal. 200

d. Sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan.

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum, dan tiap aturan hukum yang berlaku di Indonesia selalu ada sanksi pada akhir aturan hukum tersebut. Pembebanan sanksi di Indonesia tidak hanya terdapat dalam bentuk Undang-undang, tetapi bisa dalam bentuk peraturan lain, seperti keputusan Menteri ataupun bentuk lain dibawah Undang-undang. Pencantuman sanksi dalam berbagai aturan hukum tersebut seperti merupakan kewajiban yang harus dicantumkan dalam tiap aturan hukum. Seakan-akan aturan hukum yang bersangkutan tidak bergigi atau tidak dapat ditegakkan atau tidak akan dipatuhi jika pada bagian akhir tidak mencantumkan sanksi. Tiada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah-kaidah yang dimaksud secara prosedural (hukum acara). Sanksi ini selalu ada pada aturan-aturan hukum yang dikualifikasikan sebagai aturan hukum yang memaksa. Ketidaktaatan atau pelanggaran terhadap suatu kewajiban yang tercantum dalam aturan hukum mengakibatkan terjadinya ketidakaturan yang sebenarnya tidak diinginkan oleh aturan hukum yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan fungsi sanksi yang dipakai untuk penegakkan hukum terhadap ketentuan-ketentuan yang biasanya berisi suatu larangan atau yang mewajibkan. Dengan demikian pada sanksi pada hakikatnya merupakan instrumen yuridis yang biasanya diberikan apabila kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan yang ada dalam ketentuan hukum telah dilanggar,

dan dibalik pintu ketentuan pemerintah dan larangan (*geen verboden*) tersedia sanksi untuk memaksa kepatuhan.⁷³

Hakikat sanksi sebagai suatu paksaan berdasarkan hukum, juga untuk memberikan kesadaran kepada pihak yang melanggarnya, bahwa suatu tindakan yang dilakukannya telah tidak sesuai dengan hukum aturan yang berlaku, dan untuk mengembalikan yang bersangkutan agar bertindak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, juga untuk menjaga keseimbangan berjalannya suatu aturan hukum. Sanksi yang ditujukan terhadap Notaris juga merupakan sebagai penyadaran, bahwa Notaris dalam melakukan tugas jabatannya telah melanggar ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan tugas jabatan Notaris sebagaimana tercantum dalam UUJN, dan untuk mengembalikan tindakan Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya untuk tertib sesuai dengan UUJN, di samping dengan pemberian sanksi terhadap Notaris untuk melindungi masyarakat dari tindakan Notaris yang dapat merugikan masyarakat, misalnya membuat akta yang tidak melindungi hak-hak yang bersangkutan sebagaimana yang tersebut dalam akta Notaris. Sanksi tersebut untuk menjaga martabat lembaga Notaris, sebagai lembaga kepercayaan, karena jika Notaris melakukan pelanggaran, dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap Notaris. Secara individu sanksi terhadap Notaris merupakan suatu nestapa dan pertaruhan dalam menjalankan tugas jabatannya, apakah masyarakat masih mau

⁷³ Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Yuridika, Cetakan I, Surabaya, 1992, hal. 6

memercayakan pembuatan akta terhadap Notaris yang bersangkutan atau tidak. UUJN yang mengatur jabatan Notaris berisikan ketentuan-ketentuan yang bersifat memaksa atau merupakan suatu aturan hukum yang imperatif untuk ditegakkan terhadap Notaris yang telah melakukan pelanggaran dalam menjalankan tugas jabatannya.

3.3.1. Sanksi Dalam Undang-Undang Jabatan Notaris

Sanksi terhadap Notaris diatur pada akhir UUJN, yaitu pada Pasal 84 dan Pasal 85 UUJN, ada 2 (dua) macam yaitu:

1. Sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 84 UUJN, yaitu jika Notaris melanggar (tidak melakukan) ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf i, k, Pasal 41, Pasal 44, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 52. Jika ketentuan sebagaimana dalam pasal tersebut diatas tidak dipenuhi, maka akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum⁷⁴, dan hal tersebut dapat dijadikan alasan bagi para pihak (para penghadap) yang tercantum dalam akta yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian

⁷⁴ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)*, PT. Refika Aditama, Cetakan Pertama, Bandung, 2008, hal. 202

biaya, ganti rugi, dan bunga kepada Notaris. Tuntutan para pihak terhadap Notaris tersebut berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga merupakan akibat yang akan diterima Notaris jika akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum. Sanksi untuk memberikan ganti rugi, biaya dan bunga seperti dalam Pasal 84 UUJN dikategorikan sebagai Sanksi Perdata.

2. Sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 85 UUJN, yaitu jika Notaris melanggar ketentuan Pasal 7, Pasal 16 ayat (1) huruf a sampai dengan k, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 27, Pasal 32, Pasal 37, Pasal 54, Pasal 58, Pasal 59, dan/atau Pasal 63 maka Notaris akan dijatuhi sanksi berupa:
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tertulis;
 - c. Pemberhentian sementara;
 - d. Pemberhentian dengan hormat; dan
 - e. Pemberhentian tidak hormat.

Sanksi yang terdapat dalam pasal 85 UUJN dapat dikategorikan sebagai Sanksi Administratif. Sanksi yang terdapat dalam Pasal 84 dan Pasal 85 UUJN ini, merupakan sanksi terhadap Notaris yang berkaitan dengan akta

yang dibuat dihadapan dan oleh Notaris.⁷⁵ Artinya ada persyaratan tertentu atau tindakan tertentu yang tidak dilakukan atau tidak dipenuhi oleh Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya, berupa kewajiban dan larangan yang tercantum dalam UUJN, Kode Etik Notaris, perilaku Notaris yang dapat merendahkan kehormatan dan martabat Notaris.

Ada 2 (dua) permasalahan mengenai sanksi yang diatur dalam Pasal 84 UUJN. Pertama, tidak mempunyai tata cara atau tidak menentukan tata cara tertentu untuk menerapkannya. Kedua, tidak ada batasan yang jelas mengenai akta Notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dan akta yang menjadi batal demi hukum. Permasalahan tersebut berkaitan dengan Sanksi Perdata yang dapat dituntut terhadap Notaris, berupa biaya, ganti rugi, dan bunga. Sebagai sebuah sanksi tatacara atau mekanisme penerapan sanksi harus jelas, sehingga hak Notaris dan para pihak yang tersebut dalam akta memperoleh pemeriksaan yang adil serta memberikan perlindungan hukum.

Meskipun dalam Pasal 84 UUJN telah ditegaskan, akta yang tidak memenuhi syarat tersebut menjadi akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai di bawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum, yang berarti akta tersebut serta-merta menjadi akta di bawah tangan atau batal

⁷⁵ *Ibid*, hal. 202

demikian hukum tanpa perlu dibuktikan terlebih dahulu, maka dalam hal ini tetap perlu ada pihak yang menilai dan membuktikan bahwa akta yang bersangkutan tidak memenuhi syarat-syarat sebagai akta Notaris. Sebelum sampai pada kesimpulan bahwa akta yang bersangkutan menjadi akta di bawah tangan atau batal demi hukum, maka terlebih dahulu harus ada pembuktian. Bisa saja menurut para pihak tidak memenuhi syarat, tapi menurut Notaris telah memenuhi syarat, dengan demikian jika terjadi seperti ini harus ada pembuktian bahwa akta yang bersangkutan tidak memenuhi ketentuan pasal-pasal yang tersebut dalam Pasal 84 UUDN.

Istilah akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan berkaitan dengan nilai pembuktian suatu alat bukti. Akta di bawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian sepanjang isi dan tandatangan yang tercantum di dalamnya diakui oleh para pihak. Jika salah satu pihak mengingkarinya, maka nilai pembuktian tersebut diserahkan kepada hakim.

Akta Notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dapat terjadi jika tidak memenuhi ketentuan sebagaimana tersebut dalam Pasal 1869 BW, yaitu karena: (1) tidak berwenangnya pejabat umum yang bersangkutan, atau (2) tidak mampunya pejabat umum yang bersangkutan, atau (3) cacat dalam bentuknya, maka akta tersebut tidak dapat

diperlakukan sebagai akta otentik, namun mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan jika akta tersebut ditandatangani oleh para pihak.

Pasal 84 UUJN juga tidak menentukan dengan tegas akta Notaris mana mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dan menjadi akta batal demi hukum. Sehingga kedua hal tersebut perlu ditentukan dan diberi batasan serta alasan yang jelas dan dibedakan dalam penerapannya. Batasan tersebut dilihat berdasarkan substansi pasal-pasal yang tersebut dalam Pasal 84 UUJN.

Istilah batal demi hukum merupakan istilah yang biasa dipergunakan untuk menilai suatu perjanjian jika tidak memenuhi syarat objektif, yaitu suatu hal tertentu dan sebab yang tidak dilarang, dan istilah dapat dibatalkan jika suatu perjanjian tidak memenuhi syarat subjektif, yaitu sepakat mereka mengikatkan dirinya dan kecakapan untuk membuat suatu perikatan.

Pasal 1333 BW menegaskan suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya yang dikemudian hari jumlah (barang) tersebut dapat ditentukan atau dihitung. Ketentuan Pasal 1333 BW ini sebagai bentuk perjanjian mempunyai hal yang ditentukan. Mengenai syarat suatu hal tertentu ini, dalam Pasal 1335 BW ditegaskan bahwa suatu perjanjian tanpa sebab atau yang telah dibuat karena

sesuatu sebab yang palsu atau terlarang, maka perjanjian tersebut tidak mempunyai kekuatan. Tetapi menurut Pasal 1336 BW, bahwa jika tidak dinyatakan sesuatu sebab, tetapi ada sesuatu sebab yang halal ataupun jika ada sesuatu sebab lain daripada yang dinyatakan persetujuannya namun demikian adalah sah. Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh Undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum (Pasal 1337 BW).

Jika ukuran akta Notaris batal demi hukum berdasarkan kepada unsur-unsur yang ada didalam Pasal 1335, Pasal 1336, Pasal 1337 BW, maka penggunaan kata batal demi hukum untuk akta Notaris karena melanggar pasal-pasal tertentu dalam Pasal 84 UUJN menjadi tidak tepat, karena akta Notaris dari segi bentuk (formal) tidak melanggar ketentuan Pasal 1320 BW. Secara substansi sangat tidak mungkin Notaris membuat akta untuk para pihak yang jelas tidak memenuhi syarat obyektif.⁷⁶

Pelanggaran pasal-pasal tertentu yang tersebut dalam Pasal 84 UUJN hanya mengatur teknik administrasi Notaris dalam pembuatan akta sehingga jika istilah batal demi hukum diterapkan, maka akta tersebut dianggap tidak pernah ada, dan akta yang dianggap tidak pernah ada dan tidak dapat dijadikan

⁷⁶ *Ibid*, hal. 204

dasar untuk melakukan tuntutan berupa biaya ganti rugi dan bunga terhadap Notaris.

Dalam hukum Administrasi, sanksi yang khas, antara lain:

- a) *Bestuursdwang* (paksaan pemerintah);
- b) Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c) Pengenaan denda administratif; dan
- d) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)⁷⁷

Jenis sanksi dalam Pasal 85 UUJN yang dapat dikategorikan ke dalam jenis sanksi administrasi, yaitu pemberhentian sementara; pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak hormat dari jabatan. Sanksi-sanksi seperti ini dapat dikategorikan sebagai penarikan kembali keputusan-keputusan yang menguntungkan. Teguran dan lisan teguran tertulis dapat dikategorikan sebagai salah satu prosuder paksaan nyata (*bestuurdwang*), mengenai tatacara penerapan dan pejabat yang akan menjatuhkan sanksi berdasarkan Pasal 85 UUJN akan berkaitan dengan pengawasan terhadap Notaris.⁷⁸

⁷⁷ Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Yuridika, Cetakan I, Surabaya, 1992, hal. 245

⁷⁸ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)*, PT. Refika Aditama, Cetakan Pertama, Bandung, 2008, hal. 205

Sanksi yang tercantum dalam Pasal 84 dan Pasal 85 UUJN dapat dijatuhkan terhadap Notaris jika Notaris melanggar pasal-pasal tertentu yang tercantum dalam kedua pasal tersebut. Adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi agar sanksi dapat dijatuhkan akan berkaitan dengan karakter sanksi. Karakter sanksi merupakan daya mengikat suatu sanksi berdasarkan ciri-ciri tertentu yang terdapat dalam setiap jenis sanksi.

Ganti rugi, biaya dan bunga seperti yang tersebut dalam Pasal 84 UUJN merupakan karakter sanksi perdata. Untuk melaksanakan Sanksi perdata perlu ditentukan suatu akta Notaris akta mempunyai kekuatan pembuktian sebagai sebagai akta bawah tangan atau menjadi batal demi hukum terlebih dahulu. jika terbukti maka sanksi perdata tersebut dapat dilaksanakan.

Sanksi Adminstratif yang tercantum dalam Pasal 85 UUJN dapat dilaksanakan jika Notaris melanggar pasal-pasal tersebut dalam Pasal 85 UUJN tersebut. Adanya syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi agar sanksi-sanksi administratif dapat dilaksanakan berkaitan dengan karakter sanksi administratif yang ditunjukan kepada pelanggarannya, dengan maksud agar pelanggaran itu dihentikan.⁷⁹ Sanksi-sanksi tersebut merupakan sanksi yang dapat dijatuhkan oleh majelis pengawas, jika Notaris melakukan

⁷⁹ *Ibid*, hal. 205

pelanggaran terhadap pasal-pasal tertentu yang tersebut dalam Pasal 85 UUJN.

Bahwa Notaris Notaris tidak harus melakukan PMPJ itu merupakan ranahnya PPATK bukan wilayah Notaris melihat Kembali bahwa tanggung jawab Notaris itu terhadap awal akta dan akhir akta Adapun isinya kesepakatan para pihak hal itu berdasar pada Pasal 16 ayat 1 huruf (f) UUJN bahwa seorang Notaris itu hanya memahami kebenaran formil bukan materiil.

3.3.2. Upaya Hukum Notaris Terhadap Keputusan Majelis Pengawas Daerah yang Telah Menyetujui Notaris untuk Diperiksa Berdasarkan Pasal 66 UUJN

Majelis Pengawas Daerah (MPD) mempunyai kewenangan khusus yang tidak dipunyai oleh MPW dan MPP, yaitu sebagaimana tersebut dalam Pasal 66 UUJN, bahwa MPD berwenang untuk memeriksa Notaris sehubungan dengan permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk mengambil *fotocopy* minuta atau surat-surat lainnya yang dilekatkan pada minuta atau dalam protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris, juga pemanggilan Notaris yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau dalam protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris. Hasil akhir pemeriksaan MPD yang dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan, berisi

dapat memberikan persetujuan atau menolak permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim.⁸⁰

Ketika UUJN diundangkan, para Notaris berharap dapat perlindungan yang proporsional kepada para Notaris Ketika menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, setidaknya atau salah satunya melalui atau berdasarkan ketentuan atau mekanisme-implementasi Pasal 66 UUJN yang dilakukan MPD, juga setidaknya ada pemeriksaan yang adil, transparan, beretika dan ilmiah ketika MPD memeriksa Notaris atas permohonan pihak lain (kepolisian, kejaksaan, pengadilan), tetapi hal tersebut sangat sulit untuk dilaksanakan, karena para anggota MPD yang terdiri unsur-unsur yang berbeda, yaitu 3 (tiga) orang Notaris, 3 (tiga) orang akademis dan 3 (tiga) orang birokrat (Pasal 67 ayat (3) UUJN), yang berangkat dari latar belakang yang berbeda, sehingga tidak ada persepsi yang sama ketika memeriksa Notaris. contohnya mengenai fokus pemeriksaan yang dilakukan oleh MPD:

1. Apakah objek pemeriksaan MPD, berkaitan dengan Notaris (orang yang melaksanakan jabatan Notaris) atau akta Notaris? Dalam pemeriksaan MPD tidak bisa membedakan antara Notaris sebagai objek dan akta sebagai objek. Jika MPD menempatkan Notaris sebagai objek, maka MPD berarti akan memeriksa tindakan atau

⁸⁰ *Ibid*, hal. 228

perbuatan Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya, yang pada akhirnya akan menggiring Notaris pada kualifikasi turut serta atau membantu terjadinya suatu tindak pidana. Sudah tentu tindakan seperti ini tidak dapat dibenarkan, karena suatu hal yang sangat menyimpang bagi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya untuk turut serta atau membantu melakukan menyaranakan dalam akta untuk terjadinya suatu tindak pidana dengan para pihak/ penghadap. Dalam kaitan ini tidak ada aturan hukum yang membenarkan MPD mengambil tindakan dan kesimpulan yang dapat mengkualifikasikan Notaris turut serta atau membantu melakukan suatu tindak pidana bersama-sama para pihak/ penghadap. MPD bukan instansi pemutus untuk menentukan Notaris dalam kualifikasi seperti itu.

Dalam tataran aturan hukum yang benar bahwa MPD harus menempatkan akta Notaris sebagai objek, karena Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berkaitan untuk membuat dokumen hukum, berupa akta sebagai alat bukti tertulis yang berada dalam ruang lingkup hukum perdata, sehingga menempatkan akta sebagai objek harus dinilai berdasarkan aturan hukum yang berkaitan dengan pembuatan akta, dan jika terbukti ada pelanggaran, maka akan dikenai sanksi sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 84 dan Pasal 85 UUJN.

Dengan demikian bukan wewenang MPD jika dalam melakukan tugasnya mencari unsur-unsur (pidana) untuk menggiring Notaris dengan kualifikasi turut serta atau membantu melakukan suatu tindakan atau perbuatan pidana.

2. Adakah batasan MPD dalam melakukan pemeriksaan? Bahwa batasan MPD dalam melakukan pemeriksaan, yaitu dengan objeknya akta Notaris. Menempatkan akta sebagai objek, maka batasan MPD dalam melakukan pemeriksaan akan berkisar pada:

a. Kekuatan pembuktian lahiriah akta Notaris.

Dalam memeriksa aspek lahiriah dari akta Notaris, maka MPD harus dapat membuktikan otensitas akta Notaris tersebut. MPD harus melakukan pembuktian terbalik untuk menyangkal aspek lahiriah dari akta Notaris. Jika MPD tidak mampu untuk membuktikannya, maka akta tersebut harus dilihat “apa adanya”, bukan dilihat “ada apa”.

b. Kekuatan pembuktian formal akta Notaris.

Dalam hal ini MPD harus dapat membuktikan ketidakbenaran apa yang dilihat, disaksikan dan didengar oleh Notaris, juga harus dapat membuktikan ketidakbenaran

pernyataan atau keterangan para pihak yang diberikan/disampaikan di hadapan Notaris. dengan kata lain MPD tetap harus melakukan pembuktian terbalik untuk menyangkal aspek formal dari akta Notaris. Jika MPD tidak mampu untuk membuktikannya, maka akta tersebut harus diterima oleh siapapun termasuk oleh MPD sendiri.

c. Kekuatan pembuktian materil akta Notaris.

Dalam kaitan ini MPD harus dapat membuktikan, bahwa Notaris tidak menerangkan atau menyatakan yang sebenarnya dalam akta (akta pejabat), atau para pihak yang telah benar berkata (dihadapan Notaris) menjadi tidak berkata benar. MPD harus melakukan pembuktian terbalik untuk menyangkal aspek materiil dari akta Notaris. Jika MPD tidak mampu untuk membuktikannya, maka akta tersebut benar adanya.

Dengan demikian aspek mana yang akan dibuktikan secara terbalik oleh MPD ketika memeriksa Notaris? Maka MPD dibebani pembuktian sebagaimana diatur dalam pasal 138 HIR (Pasal 164Rbg, 148 Rv), sebelum memutuskan apakah Notaris yang diperiksa tersebut telah melanggar salah

satu atau ketiga aspek tersebut. Ketiga aspek tersebut di atas merupakan kesempurnaan akta Notaris sebagai alat bukti. Sehingga siapapun (hakim, jaksa, kepolisian, bahkan Notaris dan MPD sendiri) terkait untuk menerima akta Notaris “apa adanya”, dan siapapun tidak dapat menafsirkan lain atau menambahkan/meminta alat bukti lain untuk menunjang akta Notaris, sebab jika akta Notaris tidak dinilai sebagai alat bukti yang sempurna, akan menjadi tidak ada gunanya undang-undang menunjuk Notaris sebagai pejabat umum untuk membuat akta otentik sebagai alat bukti yang sempurna, jika ternyata siapapun saja dengan semaunya dan seenaknya atau tanpa dasar hukum yang jelas mengenyampingkan akta Notaris sebagai alat bukti yang sempurna. Oleh karena itu jika sesama Notaris saling menyalahkan atau menjelekkkan akta yang dibuat oleh Notaris lainnya, hal ini menunjukkan bahwa Notaris yang bersangkutan tidak mengerti makna akta Notaris sebagai akta yang sempurna.

Jika anggota MPD yang berasal dari Notaris memahami dengan benar pelaksanaan tugas jabatan Notaris sesuai UUJN, Maka akan mengerti untuk fokus pada pemeriksaan Notaris dengan objek pada akta Notaris dengan objek akta Notaris. Jika anggota MPD yang berasal dari Notaris memahami dengan benar lembaga kenotariatan sudah pasti akan menjaga jabatan Notaris sebagai jabatan kepercayaan. Untuk mengerti dan memahami dunia Notaris, para Notaris sebelumnya harus menimba ilmu kenotariatan kurang lebih selama 2

(dua) tahun, sehingga anggota MPD yang bukan dari Notaris untuk dapat memahami dunia Notaris, juga terlebih dahulu untuk menimba ilmu dunia Notaris secara komprehensif. Jika ini dapat dilakukan maka akan ada persepsi yang sama ketika memeriksa Notaris.

Jika ternyata MPD memutuskan (keputusan surat keputusan yang dibuat oleh MPD) untuk meloloskan Notaris untuk diperiksa oleh pihak penyidik, kejaksaan, atau di pengadilan, sebagai implementasi Pasal 66 UUJN, tidak ada kemungkinan untuk mengajukan keberatan untuk dilakukan pemeriksaan ke instansi majelis yang lebih tinggi, seperti ke Majelis Pemeriksa Wilayah (MPW) atau ke Majelis Pemeriksa Pusat (MPP), karena mekanisme seperti itu, khusus untuk pelaksanaan Pasal 66 UUJN tidak ditentukan atau tidak ada upaya hukum keberatan atau banding. Meskipun demikian jika Notaris diloloskan oleh MPD, maka Notaris yang bersangkutan dapat mengajukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan objek gugatan yaitu surat MPD yang meloloskan Notaris tersebut, hal ini akan menjadi sengketa Tata Usaha Negara. Hal tersebut dapat dilakukan karena MPD berkedudukan sebagai badan atau jabatan Tata Usaha Negara (TUN) dan telah mengeluarkan suatu keputusan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.⁸¹

⁸¹ *Ibid*, hal. 231

Hasil akhir pemeriksaan yang dilakukan oleh MPD berupa Surat Keputusan (yang merupakan suatu penetapan tertulis). Jika dikaji ternyata Surat Keputusan tersebut bersifat konkret, individual, final dan menimbulkan akibat hukum. Konkret artinya objek yang diputuskan bukan suatu hal yang abstrak, tapi dalam hal ini objeknya yaitu akta tertentu yang diperiksa oleh MPD yang dibuat oleh Notaris yang bersangkutan. Individual artinya keputusan tidak ditujukan kepada umum atau kepada semua orang, tapi kepada nama Notaris yang bersangkutan. Final artinya sudah definitif, yang tidak memerlukan persetujuan dari pihak lain atau institusi atasannya, sehingga hal ini dapat menimbulkan akibat hukum tertentu bagi Notaris yang bersangkutan. Ketentuan semacam ini hanya berlaku untuk Surat Keputusan MPD sebagai penerapan dari Pasal 66 UUJN.

Dengan demikian tindakan MPD yang memutuskan meloloskan Notaris untuk diperiksa oleh pihak lain sebagai pelaksanaan Pasal 66 UUJN, jika tidak memuaskan bagi Notaris atau Notaris yang bersangkutan berkeberatan dengan alasan yang diketahui oleh Notaris sendiri, maka Notaris yang bersangkutan dapat menggugat MPD ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Surat Keputusan MPD tersebut merupakan objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.⁸²

⁸² *Ibid*, hal. 231

Apabila pemanggilan pemeriksaan Notaris oleh penyidik kepolisian tidak mengindahkan prosedur hukum yang berlaku, maka dikhawatirkan akan terjadi kesewenang-wenangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum adalah benteng untuk menghalangi kesewenang-wenangan. Notaris dapat berperan sebagai saksi dalam proses peradilan erat kaitannya dengan substansi sumpah jabatan itu sendiri. Disatu sisi dengan adanya sumpah jabatan Notaris yang didalamnya terkandung rahasia jabatan mengharuskan Notaris untuk tidak memberikan keterangan apapun mengenai akta, disisi lain pada kenyataannya ketentuan rahasia jabatan dan kewajiban ingkar diterobos dengan adanya kepentingan dari PP Nomor 43 Tahun 2015 dan Permenkuham Nomor 9 Tahun 2017.

Namun PP Nomor 43 Tahun 2015 tidak memberikan patokan yang cukup jelas dan payung hukum aman bagi Notaris terkait transaksi keuangan yang mencurigakan seperti apa yang mewajibkan Notaris membuat laporan untuk melapor ke PPATK, karena tujuan Notaris dalam pengabdian pada masyarakat yakni untuk menjunjung tinggi kebenaran dan keadilan serta mengupayakan terwujudnya kepastian hukum.

Padahal laporan tersebut berkaitan dengan besaran nilai transaksi, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 telah mengecualikan kerahasiaan yang harus dijaga Notaris terkait informasi yang didapatkan dari

pengguna jasa dalam menjalankan tugas jabatannya. Ditegaskan dalam Undang-undang jabatan Notaris wajib merahasiakan segala sesuatu mengenai akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali Undang-undang menentukan lain.

Bahwa aturan diatas jelas menegaskan terkait rahasia jabatan Notaris dapat diberikan sebagai bentuk kesaksian atau keterangan apabila Undang-undang menentukan lain, akan tetapi ketentuan berlaku mengenai Notaris yang wajib membuka rahasia jabatan bukan sebagai Undang-undang melainkan Peraturan Pemerintah. Jadi kesimpulan yang terdapat antara Notaris yang diwajibkan sebagai pihak pelapor dalam dugaan tindak pidana pencucian uang belum jelasnya adanya payung hukum berupa Undang-undang Jaabatan Notaris. Oleh sebab itu seharusnya pemerintah khususnya Kementerian Hukum dan HAM membuat peraturan Perundang-undangan guna mencapai kepastian hukum terkait perlindungan hukum bagi Notaris, dan sebaiknya para Notaris juga meminta untuk merevisi UUJN didalam Konggres INI yang akan diadakan pada Tahun 2023. Agar jelas apakah Notaris bisa menjalankan PMPJ tersebut tidak terkena sanksi administrasi dari UUJN ataupun dari PMPJ tersebut.

Perlindungan hukum kepada Notaris ini penting karena sebagaimana kita ketahui sebelumnya bahwa Notaris mempunyai kewajiban untuk menjaga

kerahasiaan jabatannya sebagaimana sumpah jabatan Notaris. Dalam hal memberikan perlindungan hukum, perlu adanya hukum yang mengatur, Van Kan, *juris* dari belanda ini mendefinisikan hukum sebagai berikut “Hukum adalah keseluruhan aturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat”.⁸³ Sedangkan pengertian hukum menurut Achmad Ali yaitu: seperangkat kaidah atau ukuran yang tersusun dalam suatu sistem yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh manusia sebagai warga dalam kehidupan bermasyarakatnya. Hukum tersebut bersumber baik dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain yang diakui berlakunya oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat tersebut serta benar-benar diberlakukan oleh warga masyarakat (sebagai suatu keseluruhan) dalam kehidupannya dan jika kaidah tersebut dilanggar maka akan memberikan kewenangan bagi otoritas tertinggi untuk menjatuhkan sanksi yang sifatnya eksternal.⁸⁴

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan

⁸³ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal. 27

⁸⁴ *Ibid*, hal. 30-31

hukum dari kesewenangan.⁸⁵ Perumusan perlindungan hukum dibedakan menjadi dua macam yaitu perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang refresif. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang refresif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum yang preventif sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.⁸⁶

3.4. Harmonisasi UUJN Dengan Peraturan Pelaksana Dan Peraturan Kebijakan

Berdasarkan teori Hans Kelsen tentang tertib yuridis, seluruh sistem perundang-undangan mempunyai *structural pyramidal*, mulai dari yang abstrak yaitu *Grundnorm* sampai yang konkrit seperti Undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan

⁸⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal. 1-2

⁸⁶ *Ibid*, hal. 4-5

pelaksana serta peraturan kebijakan lainnya.⁸⁷ Konstruksi tertib yuridis Hans Kelsen tersebut dikenal dengan konsep *Stufenbau* (lapisan-lapisan aturan menurut esenon). Struktur piramidal tersebut dalam tata hukum Indonesia dikenal dengan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Hans Kelsen, cara mengenal suatu aturan telah bersandar kepada satu logika hukum dan logika perundang-undangan serta memenuhi syarat legal dalam proses pembentukannya adalah dengan mengeceknya melalui logika *stufenbau*, dimana peraturan hukum yang ada dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan hukum yang ada di atasnya, demikian seterusnya sampai kepada *Grundnorm* yang menjadi batu uji utama. *Grundnorm* dalam tata hukum Indonesia adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen tersebut diadopsi dalam tata hukum Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang merupakan pelaksana dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan Undang-undang”. Pada pasal 7 ayat (1) disebutkan jenis dan hierarki peraturan peundang-undangan, yang terdiri atas:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang (Perpu);

⁸⁷ Tanya, Bernard L, et al., *Teori Hukum – Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Genta Publishing, Cetakan IV, Yogyakarta, 2013, hal. 115

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Kota.

Selain tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut, dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur tentang peraturan kebijakan atau yang disebut *beleidsregel*. *Beleidsregel* atau peraturan kebijakan adalah tindak administrasi negara dalam bidang hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*), yaitu hukum yang terkait pelaksanaan kebijakan (*policy*), yang kelahirannya berasal dari kewenangan diskresi (*freies ermessen*) yang pada umumnya dipergunakan untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan Undang-undang. Peraturan kebijakan dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *freies ermessen* (*discretionary power*). Berkaitan dengan diskresi pembentukan peraturan kebijakan, batu uji yang dipergunakan adalah asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah yang layak, selain syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhinya, yaitu diantaranya:

1. Tidak dapat bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkannya, misalnya undang-undang;
2. Tidak bertentangan dengan nalar sehat, yaitu logika hukum dan logika perundang-undangan; dan
3. Harus cermat dalam penyusunannya.

Eksistensi peraturan kebijakan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur pada Pasal 8 ayat (1), yaitu tentang jenis peraturan perundang-undangan selain yang termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, diantaranya peraturan yang dibuat oleh Menteri, yang keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila pembentukan suatu peraturan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka peraturan demikian dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi atau disebut sebagai peraturan pelaksana. Sedangkan apabila pembentukan suatu peraturan dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetapi atas dasar kewenangan, maka peraturan demikianlah yang disebut sebagai peraturan kebijakan atau *beleidsregel*. Contoh peraturan pelaksana maupun peraturan kebijakan yang berkaitan dengan UUJN adalah Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham).

Berdasarkan asas pembentukannya, peraturan pelaksana harus selaras atau harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya atau yang memerintahkan untuk membentuknya, sedangkan peraturan kebijakan harus tidak bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkannya dan tidak bertentangan dengan nalar sehat, yaitu logika hukum dan logika perundang-undangan serta asas-asas umum penyelenggaraan pemerintah yang layak dalam konteks diskresi. Dalam konteks UUJN, maka Permenkumham, baik sebagai peraturan pelaksana maupun peraturan

kebijakan, harus memperhatikan asas-asas tersebut diatas. Apabila tidak, maka akan menimbulkan kekacauan dalam tata hukum Indonesia atau berpotensi menimbulkan maladministrasi yaitu perbuatan hukum yang melampaui wewenang atau menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayan publik oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang berpotensi menimbulkan kerugian materiil atau immaterial bagi masyarakat, bagi perseorangan maupun komunal.

Akibat hukum Notaris yang tidak menerapkan PMPJ, maka Notaris tersebut dapat dikenakan sanksi administratif sesuai dengan UUJN, yaitu teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian dengan tidak hormat.

