
Kedudukan Notaris Sebagai Pejabat Umum Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Terhadap Sumber Kewenangan Dan Pertanggungjawaban Jabatan

Andri Pranata

andripranatalawyer@gmail.com, Universitas Widya Gama Mahakam Samarinda, Indonesia

Abstract

Background:

A Notary is a public official vested with authority by the state to execute authentic deeds and exercise other powers pursuant to statutory regulations. This position places a Notary in a distinctive legal position because, on the one hand, a Notary performs a public function in providing legal services, while on the other hand, the office is exercised independently and autonomously outside the governmental bureaucratic structure. This condition raises the issue of how the position of a Notary as a public official should be understood from the perspective of Administrative Law, particularly in relation to the source of authority and the accountability of the office. This study aims to analyze the position of a Notary as a public official from the perspective of Administrative Law and to examine the source of the Notary's authority and the construction of the Notary's accountability in exercising the office.

Research Metodes:

This research employs a normative legal research method using a statutory approach, conceptual approach, and analytical approach. Legal materials are analyzed qualitatively through juridical reasoning and legal argumentation to formulate a legal construction concerning the position, authority, and accountability of Notaries.

Findings:

The results of the study indicate that a Notary is a public official possessing a public dimension because the authority exercised derives directly from statutory regulations, particularly the Notary Law. Conceptually, such authority has an attributive character attached to the office; however, this does not place a Notary within the governmental structure in the structural sense. The accountability of a Notary must be determined proportionally based on the authority exercised, the actions performed, the procedures governing the exercise of the office, and the existence or absence of fault or negligence.

Conclusion:

Accordingly, the position of a Notary may be constructed as a sui generis public official who independently performs certain public functions, with accountability distinguished between official/office-based accountability and personal accountability.

Keywords: Public Official; Administrative Law; Authority; Office Accountability;

Abstrak

Latar Belakang:

Notaris merupakan pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh negara untuk membuat akta autentik dan menjalankan kewenangan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kedudukan tersebut menempatkan Notaris pada posisi yang khas karena di satu sisi menjalankan fungsi publik dalam pelayanan hukum, sedangkan di sisi lain melaksanakan jabatannya secara mandiri dan independen di luar struktur birokrasi pemerintahan. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan mengenai bagaimana kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dapat dipahami dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, khususnya berkaitan dengan sumber kewenangan dan pertanggungjawaban jabatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dalam perspektif Hukum Administrasi Negara serta menganalisis sumber kewenangan dan konstruksi pertanggungjawaban Notaris dalam menjalankan jabatannya.

Metode Penelitian:

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan analitis. Bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui penalaran dan

argumentasi yuridis untuk menemukan konstruksi hukum mengenai kedudukan, kewenangan, dan pertanggungjawaban Notaris.

Hasil Penelitian:

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Notaris merupakan pejabat umum yang memiliki dimensi publik karena kewenangannya bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Jabatan Notaris. Secara konseptual, kewenangan tersebut mempunyai karakter atributif terhadap jabatan, tetapi tidak menjadikan Notaris sebagai pejabat pemerintahan dalam pengertian struktural. Pertanggungjawaban Notaris harus ditentukan secara proporsional berdasarkan kewenangan yang digunakan, tindakan yang dilakukan, prosedur pelaksanaan jabatan, serta ada atau tidaknya kesalahan atau kelalaian.

Kesimpulan:

Dengan demikian, kedudukan Notaris dapat dikonstruksikan sebagai pejabat umum dengan karakter sui generis yang menjalankan fungsi publik tertentu secara independen, dengan pertanggungjawaban yang dibedakan antara pertanggungjawaban jabatan dan pertanggungjawaban pribadi.

Kata kunci: Notaris, Pejabat Umum, Hukum Administrasi Negara;

DOI	:	-
Received	:	July
Accepted	:	August
Published	:	August
Copyright Notice	:	Authors retain copyright and grant the journal right of first publication with the work simultaneously licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License that allows others to share the work with an acknowledgement of the work's authorship and initial publication in this journal. 

1. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai instrumen fundamental dalam menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Konsekuensi negara hukum tidak hanya mengharuskan setiap tindakan pemerintahan didasarkan pada hukum, tetapi juga menuntut adanya lembaga dan pejabat yang menjalankan fungsi tertentu berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam hubungan hukum keperdataan, kebutuhan terhadap kepastian dan perlindungan hukum salah satunya diwujudkan melalui keberadaan akta autentik sebagai alat bukti yang memiliki kedudukan penting dalam sistem hukum pembuktian. Dalam konteks tersebut, Notaris mempunyai posisi strategis karena diberi kewenangan untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.¹

Kedudukan Notaris secara normatif ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang

¹ M. Syahrul Borman, "Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum dalam Perspektif Undang-Undang Jabatan Notaris," *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, Vol. 3, No. 1, 2019, hlm. 74–83.

Jabatan Notaris, yang menentukan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tersebut.² Kedudukan sebagai pejabat umum menunjukkan bahwa Notaris tidak semata-mata menjalankan suatu pekerjaan profesional dalam hubungan privat dengan pengguna jasa, melainkan juga menjalankan suatu jabatan yang kewenangannya diberikan dan dibatasi oleh negara melalui peraturan perundang-undangan.

Konsep pejabat umum dalam jabatan Notaris memiliki akar historis dan yuridis yang erat dengan ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Ketentuan tersebut mensyaratkan bahwa suatu akta autentik dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta tersebut dibuat. Dengan demikian, kedudukan sebagai pejabat umum merupakan salah satu unsur penting yang memungkinkan Notaris menjalankan kewenangan dalam pembuatan akta autentik.³ M. Syahrul Borman menjelaskan bahwa Notaris sebagai pejabat umum menjalankan sebagian fungsi publik negara, khususnya dalam bidang hukum perdata, meskipun Notaris bukan pegawai negeri yang menerima gaji dari negara.⁴

Karakter tersebut menunjukkan adanya posisi yang khas pada jabatan Notaris. Di satu sisi, Notaris menjalankan profesi secara independen dan memperoleh honorarium dari masyarakat yang menggunakan jasanya. Di sisi lain, kewenangan yang dijalankan bukanlah kewenangan yang lahir semata-mata dari hubungan kontraktual antara Notaris dengan klien, melainkan kewenangan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Penelitian mengenai dualisme kedudukan Notaris menunjukkan bahwa Notaris dapat dipahami sekaligus sebagai pejabat umum dan sebagai jabatan profesi hukum. Sebagai pejabat umum, tanggung jawab Notaris muncul ketika melaksanakan kewenangan yang diberikan berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris, sedangkan sebagai profesi hukum terdapat tanggung jawab profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.⁵

Persoalan tersebut menjadi semakin menarik apabila kedudukan Notaris dianalisis melalui perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN). Dalam kajian HAN, suatu kewenangan tidak dapat dilepaskan dari sumber kewenangan, batas kewenangan, cara penggunaan

² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

³ Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁴ M. Syahrul Borman, Op. Cit., hlm. 80

⁵ Isis Ikhwansyah dan Indra Prayitno, "Dualisme Kedudukan dan Tanggung Jawab Notaris dalam Tatanan Sistem Hukum Nasional," *Asy-Syari'ah*

kewenangan, serta pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangan tersebut. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membangun konsep mengenai administrasi pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan, kewenangan, serta sumber kewenangan yang diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandate.

Persoalan hukum kemudian muncul ketika konsep kewenangan dalam hukum administrasi tersebut dihubungkan dengan kewenangan Notaris. Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik mengenai perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik. Selain itu, Notaris mempunyai sejumlah kewenangan lain sebagaimana ditentukan dalam ketentuan tersebut.⁶ Dengan demikian, terdapat dimensi publik dalam kewenangan Notaris karena sumber kewenangan tersebut berasal dari hukum positif dan pelaksanaannya berkaitan dengan kepentingan serta kepastian hukum masyarakat.

Namun demikian, keberadaan kewenangan yang bersumber dari undang-undang tidak serta-merta menjadikan Notaris sebagai pejabat pemerintahan dalam pengertian yang sama dengan pejabat yang berada dalam struktur pemerintahan. Di sinilah terdapat persoalan konseptual yang perlu dibedakan secara cermat. Notaris merupakan pejabat umum, tetapi tidak ditempatkan sebagai bagian dari struktur birokrasi pemerintahan dan tidak menjalankan hubungan kedinasan secara hierarkis sebagaimana pejabat pemerintahan. Notaris juga bukan pegawai negeri yang menerima gaji dari negara. Oleh karena itu, penyamaan antara pejabat umum dan pejabat pemerintahan berpotensi mengaburkan karakter khusus jabatan Notaris.

Sebaliknya, apabila Notaris hanya dipandang sebagai profesi hukum yang bersifat privat, dimensi kewenangan publik yang melekat pada jabatan tersebut juga berpotensi terabaikan. Negara menentukan syarat pengangkatan Notaris, memberikan kewenangan melalui undang-undang, mengatur kewajiban dan larangan, menentukan wilayah jabatan, serta membentuk mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan Notaris. Karakter tersebut menunjukkan bahwa terdapat hubungan tertentu antara jabatan Notaris dengan negara yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui perspektif hubungan hukum privat antara Notaris dan klien.

Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum juga mempunyai konsekuensi terhadap pertanggungjawaban. Notaris tidak hanya berhadapan dengan kepentingan para pihak yang

⁶ Pasal 15 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.

menggunakan jasanya, tetapi juga berkewajiban menjalankan kewenangan sesuai dengan batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap kewajiban jabatan dapat menimbulkan konsekuensi hukum tertentu. Literatur dan penelitian mutakhir menunjukkan bahwa pertanggungjawaban Notaris dapat muncul dalam ranah administratif maupun perdata, sedangkan dalam keadaan tertentu juga dapat memasuki ranah pidana apabila terpenuhi unsur-unsur tindak pidana.⁷ Penelitian mengenai kesalahan dalam pembuatan akta, misalnya, menunjukkan bahwa pertanggungjawaban Notaris dapat berkaitan dengan aspek administratif dan perdata, terutama apabila kesalahan tersebut menimbulkan kerugian bagi para pihak.⁸

Permasalahan pertanggungjawaban tersebut menjadi penting apabila dikaitkan dengan konsep pertanggungjawaban jabatan. Dalam hukum administrasi, perlu dibedakan antara kesalahan yang dilakukan dalam kapasitas sebagai pemegang jabatan dengan kesalahan yang dilakukan sebagai pribadi. Pembedaan tersebut penting karena Notaris memperoleh kewenangan bukan untuk kepentingan pribadi, melainkan untuk menjalankan fungsi tertentu yang diberikan oleh negara. Oleh sebab itu, analisis mengenai pertanggungjawaban Notaris seharusnya tidak hanya berorientasi pada akibat hukum terhadap akta yang dibuat, tetapi juga melihat bagaimana kewenangan jabatan tersebut diperoleh, digunakan, dibatasi, diawasi, dan dipertanggungjawabkan.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh M. Syahrul Borman telah membahas kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dengan menekankan kedudukan strategis Notaris, kewenangan pembuatan akta autentik, serta hubungan antara jabatan Notaris dengan kepentingan pelayanan masyarakat.⁹ Penelitian lain mengenai dualisme kedudukan dan tanggung jawab Notaris juga menunjukkan adanya karakter ganda Notaris sebagai pejabat umum sekaligus profesi hukum. Sementara itu, penelitian-penelitian yang lebih baru banyak memusatkan perhatian pada pertanggungjawaban Notaris terhadap kesalahan dalam pembuatan akta, batas kewenangan, maupun pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan.¹⁰

⁷ Janniffer Finlandia Koampa, "Pertanggungjawaban Notaris terhadap Kesalahan Pembuatan Akta Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2014," *Lex Privatum*, Vol. 13, No. 5, 2024

⁸ Ibid.,

⁹ M. Syahrul Borman, Op. Cit.

¹⁰ Kezia Angelina Abu Bakar dan Gunawan Djajaputra, "Pertanggungjawaban Notaris terhadap Akta yang Dinyatakan Batal Demi Hukum oleh Pengadilan," *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, Vol. 10, No. 1, 2023;

Meskipun demikian, terdapat ruang kajian yang masih dapat dikembangkan, yaitu mengkonstruksikan kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dengan menggunakan perspektif Hukum Administrasi Negara secara lebih khusus, terutama dengan menghubungkan tiga aspek: sumber kewenangan, kedudukan jabatan, dan pertanggungjawaban jabatan. Persoalan tersebut penting karena terdapat perbedaan konseptual antara istilah pejabat umum sebagaimana digunakan dalam hukum kenotariatan dengan konsep pejabat pemerintahan dalam hukum administrasi. Dengan demikian, penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menempatkan Notaris sebagai pejabat pemerintahan secara sederhana, melainkan untuk menguji karakter hukum jabatan Notaris dalam perspektif kewenangan publik dan pertanggungjawaban administratif.

Atas dasar tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menganalisis kedudukan Notaris melalui pendekatan Hukum Administrasi Negara, khususnya dengan menguji hubungan antara jabatan Notaris sebagai pejabat umum dan konsep kewenangan dalam hukum administrasi. Analisis tersebut diharapkan dapat memberikan konstruksi yang lebih jelas mengenai apakah kewenangan Notaris dapat ditempatkan dalam konsep atribusi, bagaimana hubungan antara kewenangan tersebut dengan negara, serta bagaimana pertanggungjawaban jabatan Notaris harus dibedakan dari pertanggungjawaban pribadi Notaris.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengangkat dua permasalahan, yaitu bagaimana kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dalam perspektif Hukum Administrasi Negara? dan bagaimana sumber kewenangan dan pertanggungjawaban Notaris sebagai pejabat umum dalam perspektif Hukum Administrasi Negara? Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan Notaris sebagai pejabat umum berdasarkan perspektif Hukum Administrasi Negara serta mengkaji sumber kewenangan dan konstruksi pertanggungjawaban yang melekat pada pelaksanaan jabatan Notaris.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian hukum normatif digunakan untuk memperoleh landasan teoritis dan yuridis dalam menganalisis kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, khususnya berkaitan dengan sumber

kewenangan dan pertanggungjawaban jabatan. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang relevan dengan objek penelitian.¹¹

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan, kewenangan, kewajiban, dan pertanggungjawaban Notaris sebagai pejabat umum. Pendekatan ini diperlukan untuk mengidentifikasi dan menganalisis norma hukum yang mengatur jabatan Notaris serta keterkaitannya dengan prinsip dan konsep Hukum Administrasi Negara.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan mengkaji norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, selain pendekatan perundang-undangan, penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami dan menganalisis konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan pejabat umum, pejabat pemerintahan, kewenangan, atribusi, delegasi, mandat, serta pertanggungjawaban jabatan. Pendekatan ini penting karena permasalahan penelitian tidak hanya berkaitan dengan penerapan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga menyangkut konstruksi dan batas konseptual mengenai kedudukan Notaris dalam perspektif Hukum Administrasi Negara.

Dalam menganalisis sumber kewenangan Notaris, penelitian ini menggunakan teori kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara. Kewenangan merupakan konsep fundamental dalam hukum administrasi karena setiap tindakan yang dilakukan oleh suatu pejabat harus memiliki dasar kewenangan yang sah. Dalam hukum administrasi, kewenangan pada umumnya dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Konsep tersebut digunakan untuk menguji sumber kewenangan Notaris, khususnya kewenangan yang diberikan secara langsung oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, penelitian ini menggunakan konsep pertanggungjawaban jabatan untuk menganalisis konsekuensi hukum yang timbul dari pelaksanaan kewenangan Notaris. Analisis diarahkan untuk membedakan pertanggungjawaban yang melekat pada jabatan dengan

¹¹ Muhammad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 201.

pertanggungjawaban pribadi Notaris. Perbedaan tersebut penting karena Notaris menjalankan kewenangan berdasarkan jabatan yang diberikan oleh negara, tetapi dalam pelaksanaan profesinya Notaris juga dapat melakukan tindakan sebagai individu yang mempunyai konsekuensi hukum tertentu.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Jabatan Notaris, akta autentik, administrasi pemerintahan, kewenangan, serta pertanggungjawaban pejabat. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, pendapat para ahli, dan literatur lain yang mempunyai relevansi dengan permasalahan penelitian. Bahan hukum tersier digunakan sebagai bahan pendukung untuk memberikan penjelasan terhadap istilah dan konsep hukum yang digunakan dalam penelitian.

Untuk memperoleh bahan hukum yang relevan, peneliti menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan. Teknik ini dilakukan dengan serangkaian kegiatan membaca, menelaah, mencatat, menginventarisasi, dan mengklasifikasikan bahan-bahan kepustakaan yang mempunyai hubungan dengan permasalahan penelitian, baik berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, putusan pengadilan, maupun peraturan perundang-undangan.

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian diolah melalui tahapan inventarisasi, identifikasi, klasifikasi, dan sistematisasi berdasarkan pokok permasalahan penelitian. Bahan hukum tersebut selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan penalaran hukum dan argumentasi yuridis. Analisis dilakukan dengan menghubungkan ketentuan mengenai Jabatan Notaris dengan konsep-konsep Hukum Administrasi Negara, khususnya mengenai kedudukan pejabat umum, sumber kewenangan, dan pertanggungjawaban jabatan.

Metode penyajian hasil penelitian dilakukan secara deskriptif-analitis, yaitu dengan menguraikan ketentuan hukum dan konsep yang relevan, kemudian menganalisisnya untuk memperoleh argumentasi hukum mengenai kedudukan Notaris sebagai pejabat umum. Analisis tersebut diarahkan untuk menemukan konstruksi hukum mengenai hubungan antara kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dengan konsep pejabat pemerintahan dalam Hukum Administrasi Negara.

Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual serta didukung teori kewenangan dan konsep pertanggungjawaban jabatan, penelitian ini

diharapkan dapat memberikan argumentasi hukum mengenai karakter kedudukan Notaris sebagai pejabat umum. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjelaskan bahwa pemberian kewenangan oleh negara kepada Notaris perlu dianalisis secara proporsional dengan memperhatikan sumber kewenangan, batas pelaksanaan kewenangan, serta bentuk pertanggungjawaban yang timbul dalam pelaksanaan jabatan Notaris.

3. PEMBAHASAN

Pada bagian ini, peneliti akan menguraikan dan menganalisis ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum kedudukan, kewenangan, dan pertanggungjawaban Notaris sebagai pejabat umum dalam perspektif Hukum Administrasi Negara. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar analisis antara lain Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Seluruh ketentuan tersebut dianalisis dengan menggunakan teori negara hukum, teori kewenangan, teori jabatan, serta konsep pertanggungjawaban hukum untuk menemukan konstruksi kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dalam sistem hukum Indonesia.

3.1 Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Notaris tidak dapat dipandang semata-mata sebagai seorang profesional yang memberikan jasa hukum kepada masyarakat. Di dalam dirinya melekat suatu jabatan yang kewenangannya diberikan dan dibatasi oleh hukum.

Kedudukan tersebut membawa konsekuensi terhadap setiap tindakan Notaris dalam menjalankan jabatannya. Pembuatan akta autentik, misalnya, tidak dapat dilihat hanya sebagai hubungan privat antara Notaris dengan para pihak yang datang menghadap. Akta yang dibuat Notaris memiliki kedudukan dan kekuatan pembuktian yang telah ditentukan oleh hukum. Karena itu, keterlibatan Notaris dalam pembuatan akta pada dasarnya merupakan bagian dari mekanisme hukum yang dibentuk negara untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada masyarakat.

Dalam Hukum Administrasi Negara, kedudukan tersebut dapat dipahami melalui prinsip negara hukum dan asas legalitas. Dalam negara hukum, pelaksanaan kewenangan tidak didasarkan pada kehendak pribadi pejabat, tetapi harus mempunyai dasar hukum yang jelas. Setiap kewenangan juga harus digunakan sesuai dengan tujuan, prosedur, serta batas-batas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Prinsip tersebut sesuai untuk melihat kewenangan Notaris. Kewenangan yang dimiliki Notaris bukan lahir dari kehendak pribadi orang yang bersangkutan, melainkan melekat pada jabatan Notaris berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seseorang yang telah diangkat menjadi Notaris tidak kemudian memiliki kebebasan tanpa batas dalam menggunakan kewenangannya. Sebaliknya, ia harus menjalankan kewenangan tersebut dalam ruang lingkup yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Jabatan Notaris, termasuk mengenai tata cara pelaksanaan jabatan, kewajiban, larangan, wilayah jabatan, pengawasan, hingga pemberhentian.

Pandangan mengenai karakter publik jabatan Notaris juga dikemukakan oleh Borman yang menjelaskan bahwa Notaris sebagai pejabat umum menjalankan sebagian fungsi publik negara dalam bidang hukum perdata, meskipun Notaris bukan pegawai negeri dan tidak menerima gaji dari negara. Pandangan tersebut menunjukkan adanya karakter yang khas dalam jabatan Notaris. Di satu sisi, terdapat fungsi publik yang berasal dari negara, tetapi di sisi lain pelaksanaan jabatan tersebut tidak menempatkan Notaris sebagai bagian dari struktur kepegawaian atau birokrasi pemerintahan.

Pada titik inilah penting untuk membedakan antara pejabat umum dan pejabat pemerintahan. Penggunaan istilah “pejabat” pada kedua konsep tersebut tidak berarti bahwa keduanya mempunyai kedudukan hukum yang sama. Pejabat pemerintahan berkaitan dengan penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan berada dalam konstruksi organisasi pemerintahan, sedangkan Notaris merupakan pejabat umum yang menjalankan fungsi tertentu dalam pelayanan hukum kepada masyarakat.

Dengan demikian, status Notaris sebagai pejabat umum tidak serta-merta menjadikannya sebagai pejabat pemerintahan. Notaris tidak ditempatkan dalam hubungan hierarkis dengan pemerintah ketika menjalankan kewenangan kenotariatan. Notaris juga bukan aparatur sipil negara dan tidak memperoleh gaji sebagai pegawai pemerintah. Independensi dalam menjalankan jabatan merupakan salah satu karakter penting yang membedakan Notaris dari pejabat pemerintahan dalam struktur birokrasi. Akan tetapi, menempatkan Notaris sebagai pihak yang sepenuhnya berada dalam ranah privat juga

tidak sepenuhnya menggambarkan kedudukan hukumnya. Negara menentukan bagaimana seseorang dapat diangkat menjadi Notaris, kewenangan apa yang dapat dijalankan, kewajiban dan larangan apa yang harus dipatuhi, bagaimana wilayah jabatannya ditentukan, serta bagaimana mekanisme pengawasan dan pemberhentiannya dilaksanakan. Dengan demikian, sekalipun Notaris menjalankan profesinya secara mandiri, keberadaan dan pelaksanaan jabatannya tetap mempunyai hubungan hukum yang erat dengan negara.

Persoalan tersebut menjadi lebih jelas apabila dilihat melalui teori jabatan. Dalam teori jabatan, perlu dibedakan antara jabatan dengan orang yang menduduki jabatan. Jabatan merupakan lingkungan pekerjaan yang bersifat tetap dan mempunyai fungsi serta kewenangan tertentu, sedangkan orang yang menduduki jabatan merupakan subjek yang menjalankan kewenangan tersebut. Perbedaan ini penting karena kewenangan yang melekat pada jabatan tidak berubah menjadi hak pribadi dari orang yang mendudukinya.

Dalam konteks Notaris, kewenangan membuat akta autentik bukanlah hak pribadi seseorang yang kebetulan berprofesi sebagai Notaris. Kewenangan tersebut melekat pada jabatan Notaris. Orang yang diangkat menjadi Notaris hanya menjalankan kewenangan yang telah diberikan oleh hukum kepada jabatan tersebut. Oleh sebab itu, tindakan yang dilakukan ketika menjalankan jabatan harus selalu dikaitkan dengan kewenangan, kewajiban, dan batas-batas jabatan yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Pembedaan antara jabatan dan orang yang mendudukinya juga mempunyai arti penting dalam menentukan pertanggungjawaban Notaris. Ketika Notaris menjalankan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, terdapat dimensi pertanggungjawaban jabatan yang harus dibedakan dari pertanggungjawaban pribadi. Tidak setiap persoalan yang muncul dari suatu akta secara otomatis dapat dibebankan kepada Notaris secara pribadi. Pertanggungjawaban harus dilihat dari tindakan yang dilakukan, kewenangan yang digunakan, kewajiban yang dilanggar, serta ada atau tidaknya kesalahan dalam pelaksanaan jabatan.

Dari perspektif tersebut, kedudukan Notaris dapat dipahami sebagai pejabat umum yang menjalankan fungsi publik tertentu secara independen. Sifat publiknya terlihat dari sumber kewenangan dan fungsi yang diberikan oleh negara, sedangkan sifat independennya tercermin dari pelaksanaan jabatan yang tidak ditempatkan dalam struktur birokrasi pemerintahan. Kedua karakter tersebut secara bersamaan membentuk kedudukan hukum Notaris yang memiliki ciri khusus.

Karena itu, kedudukan Notaris dapat dikatakan mempunyai karakter *sui generis*, yakni kedudukan yang tidak sepenuhnya dapat disamakan dengan pejabat pemerintahan, tetapi juga tidak tepat jika hanya diposisikan sebagai profesi privat biasa. Notaris berada pada posisi yang khas karena menjalankan fungsi publik melalui suatu jabatan yang diberikan oleh negara, namun pelaksanaan jabatannya dilakukan secara mandiri dan profesional.

Konstruksi tersebut penting untuk menghindari kekeliruan dalam memahami istilah “pejabat umum”. Pejabat umum menunjukkan adanya fungsi publik tertentu yang diberikan oleh negara kepada suatu jabatan. Sementara itu, pejabat pemerintahan berkaitan dengan kedudukan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Dengan demikian, penggunaan istilah pejabat umum pada Notaris tidak dapat dijadikan dasar untuk secara otomatis memasukkan Notaris ke dalam struktur pejabat pemerintahan. Sebaliknya, dimensi publik dalam jabatan Notaris juga tidak dapat diabaikan. Apabila kewenangan tersebut tidak diberikan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan, seseorang tidak akan mempunyai kewenangan untuk membuat akta autentik yang memperoleh kedudukan dan kekuatan pembuktian sebagaimana ditentukan oleh hukum. Dengan kata lain, legitimasi negara merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari keberadaan jabatan Notaris. Berdasarkan uraian tersebut, kedudukan Notaris dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dapat dirumuskan sebagai pejabat umum yang memperoleh kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan fungsi publik tertentu di bidang pelayanan hukum secara independen, tetapi tidak berkedudukan sebagai pejabat pemerintahan dalam pengertian struktural. Konstruksi inilah yang selanjutnya menjadi dasar untuk menganalisis sumber kewenangan Notaris serta bentuk pertanggungjawaban yang melekat pada pelaksanaan jabatannya.

3.2 Sumber Kewenangan Notaris dan Pertanggungjawaban Notaris sebagai Pejabat Umum dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

1. Kewenangan Notaris sebagai Pejabat Umum

Kewenangan merupakan salah satu konsep penting dalam Hukum Administrasi Negara karena setiap tindakan yang dilakukan oleh suatu jabatan dan menimbulkan akibat hukum harus memiliki dasar kewenangan yang sah. Kewenangan menjadi dasar legitimasi bagi suatu jabatan untuk bertindak sekaligus menjadi batas agar tindakan tersebut tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Dengan demikian, pembahasan mengenai kedudukan Notaris sebagai pejabat umum tidak dapat dilepaskan dari

persoalan mengenai dari mana kewenangan Notaris diperoleh dan sampai sejauh mana kewenangan tersebut dapat digunakan.

Dalam teori kewenangan dikenal tiga cara memperoleh kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi pada dasarnya merupakan pemberian kewenangan yang baru kepada suatu badan atau jabatan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat yang telah memperoleh kewenangan kepada badan atau pejabat lainnya, sedangkan mandat merupakan pelaksanaan kewenangan oleh pihak lain atas nama pemegang kewenangan. Ketiga konsep tersebut penting untuk melihat hubungan antara sumber kewenangan, pelaksanaan kewenangan, dan pertanggungjawaban hukum.

Konsep tersebut dapat digunakan untuk memahami sumber kewenangan Notaris. Pasal 15 UUJN memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh para pihak yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik. Selain kewenangan tersebut, Undang-Undang Jabatan Notaris juga memberikan sejumlah kewenangan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan jabatan Notaris.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa kewenangan Notaris bersumber langsung dari hukum. Kewenangan membuat akta autentik bukan muncul karena adanya hubungan kontraktual antara Notaris dan klien. Hubungan dengan klien memang menjadi dasar bagi Notaris untuk memberikan pelayanan sesuai permintaan para pihak, tetapi hubungan tersebut tidak menciptakan kewenangan membuat akta autentik. Kewenangan tersebut telah terlebih dahulu diberikan oleh undang-undang kepada jabatan Notaris. Dengan demikian, apabila dianalisis menggunakan teori atribusi, kewenangan utama Notaris mempunyai karakter atributif, karena dasar kewenangannya diberikan secara langsung oleh undang-undang kepada jabatan Notaris. Kewenangan tersebut kemudian dijalankan oleh orang yang secara sah diangkat dan menduduki jabatan Notaris. Dengan kata lain, orang yang menjadi Notaris tidak menciptakan sendiri kewenangannya, melainkan menjalankan kewenangan yang telah melekat pada jabatan berdasarkan hukum.

Konstruksi ini mempunyai konsekuensi yang penting. Karena kewenangan berasal dari undang-undang, Notaris tidak dapat memperluas kewenangannya hanya berdasarkan kehendak atau kesepakatan dengan para pihak. Keinginan klien tidak dapat

menjadi dasar bagi Notaris untuk melakukan suatu tindakan yang berada di luar kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Bahkan dalam keadaan para pihak menyetujui tindakan tersebut, persetujuan itu tidak dengan sendirinya memberikan legitimasi kepada Notaris untuk bertindak di luar batas kewenangannya. Hal tersebut berkaitan erat dengan asas legalitas. Dalam konteks jabatan Notaris, asas legalitas tidak hanya menghendaki adanya dasar hukum bagi setiap tindakan Notaris, tetapi juga mengharuskan kewenangan tersebut digunakan sesuai dengan ruang lingkup dan prosedur yang telah ditentukan. Dengan demikian, legalitas mempunyai dua fungsi sekaligus, yaitu memberikan dasar bagi Notaris untuk bertindak dan pada saat yang sama membatasi tindakan Notaris. Atas dasar itu, kewenangan dalam jabatan Notaris mempunyai dua sisi yang tidak dapat dipisahkan. Pada satu sisi, kewenangan menjadi dasar legitimasi bagi Notaris untuk menjalankan fungsi yang diberikan oleh negara. Pada sisi lainnya, kewenangan menjadi batas hukum terhadap tindakan Notaris. Notaris memperoleh kewenangan untuk membuat akta autentik karena hukum memberikannya kewenangan tersebut, tetapi pada saat yang sama hukum pula yang menentukan bagaimana kewenangan itu harus dilaksanakan.

Hubungan antara kewenangan dan pertanggungjawaban menjadi semakin jelas apabila dilihat dari prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan membawa konsekuensi hukum. Kewenangan bukanlah hak yang dapat digunakan secara bebas, melainkan amanah jabatan yang harus dilaksanakan sesuai dengan hukum. Oleh karena itu, ketika kewenangan tersebut digunakan secara tidak tepat, persoalan yang muncul bukan hanya mengenai sah atau tidaknya suatu tindakan, tetapi juga dapat berkaitan dengan pertanggungjawaban Notaris sebagai pejabat umum. Dalam konteks tersebut, teori kewenangan dapat digunakan untuk menentukan apakah suatu tindakan Notaris benar-benar merupakan tindakan jabatan atau justru merupakan tindakan yang berada di luar ruang lingkup kewenangannya. Perbedaan ini penting karena status seseorang sebagai Notaris tidak berarti bahwa seluruh perbuatannya secara otomatis merupakan tindakan jabatan. Harus dilihat terlebih dahulu hubungan antara perbuatan yang dilakukan dengan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Setidaknya terdapat tiga hal yang dapat digunakan untuk melihat apakah suatu tindakan merupakan tindakan jabatan, yaitu:

- 1) dilakukan oleh orang yang secara sah menduduki jabatan Notaris;

- 2) dilakukan dalam ruang lingkup kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan; dan
- 3) dilakukan dengan mengikuti prosedur, kewajiban, dan ketentuan hukum yang mengatur pelaksanaan jabatan.

Ketiga unsur tersebut menunjukkan bahwa kedudukan formal sebagai Notaris saja belum cukup untuk menjadikan setiap tindakan sebagai tindakan jabatan. Unsur kewenangan dan cara penggunaannya juga harus diperhatikan. Seorang Notaris dapat saja secara sah menduduki jabatannya, tetapi apabila melakukan suatu tindakan yang berada di luar kewenangan atau mengabaikan ketentuan yang mengatur pelaksanaan jabatan, maka tindakan tersebut harus dianalisis secara tersendiri dari sudut hukum.

Dalam hal Notaris menggunakan jabatan untuk melakukan tindakan yang berada di luar kewenangannya atau dengan sengaja menyimpang dari ketentuan hukum, pertanggungjawaban dapat bergeser dari pertanggungjawaban yang berkaitan dengan pelaksanaan jabatan kepada pertanggungjawaban pribadi, sepanjang unsur-unsur pertanggungjawaban berdasarkan hukum terpenuhi. Karena itu, batas kewenangan menjadi salah satu titik penting dalam menentukan bentuk dan lingkup pertanggungjawaban Notaris. Namun demikian, penggunaan teori atribusi terhadap kewenangan Notaris perlu ditempatkan secara proporsional. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menggunakan konsep atribusi dalam kerangka kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintahan. Sementara itu, Undang-Undang Jabatan Notaris secara khusus menempatkan Notaris sebagai pejabat umum. Perbedaan konstruksi tersebut tidak boleh diabaikan dalam melakukan analisis.

Dengan demikian, sifat atributif kewenangan Notaris tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Notaris secara otomatis merupakan pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam struktur administrasi pemerintahan. Yang dapat ditegaskan adalah bahwa kewenangan Notaris memiliki sumber normatif langsung dari undang-undang dan mengandung dimensi publik, karena kewenangan tersebut diberikan oleh negara untuk menjalankan fungsi tertentu yang mempunyai akibat hukum bagi masyarakat.

Dalam hal ini terdapat hubungan yang menarik antara Hukum Administrasi Negara dan hukum kenotariatan. Hukum Administrasi Negara memberikan kerangka konseptual untuk memahami bagaimana kewenangan diperoleh, digunakan, dibatasi, dan dipertanggungjawabkan. Sementara itu, Undang-Undang Jabatan Notaris

memberikan pengaturan khusus mengenai jenis kewenangan, tata cara pelaksanaan jabatan, kewajiban, larangan, pengawasan, dan konsekuensi hukum terhadap Notaris. Oleh karena itu, teori kewenangan tidak seharusnya digunakan untuk memaksakan Notaris ke dalam kategori pejabat pemerintahan. Sebaliknya, teori tersebut digunakan untuk memperjelas bahwa jabatan Notaris mempunyai sumber kewenangan yang jelas, yaitu peraturan perundang-undangan, dan bahwa setiap penggunaan kewenangan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa kewenangan Notaris memiliki karakter atributif dalam arti kewenangan tersebut diberikan secara langsung oleh undang-undang kepada jabatan Notaris, tetapi karakter tersebut tidak mengubah kedudukan Notaris menjadi pejabat pemerintahan dalam pengertian struktural. Notaris tetap merupakan pejabat umum dengan karakter khusus yang menjalankan fungsi publik tertentu secara independen. Konstruksi tersebut sekaligus memperlihatkan bahwa kewenangan dan pertanggungjawaban merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Kewenangan memberikan legitimasi bagi Notaris untuk bertindak, sedangkan batas kewenangan menentukan sejauh mana tindakan tersebut dapat dibenarkan secara hukum. Dengan demikian, semakin jelas sumber dan batas kewenangan Notaris, semakin jelas pula dasar untuk menentukan bentuk pertanggungjawaban yang dapat dibebankan kepada Notaris ketika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan jabatannya.

Pada akhirnya, sumber kewenangan Notaris dapat dirumuskan sebagai berikut: kewenangan Notaris bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Jabatan Notaris, sehingga mempunyai karakter publik dan secara konseptual bersifat atributif; namun pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan secara independen dan tidak menempatkan Notaris sebagai pejabat pemerintahan dalam struktur birokrasi negara. Konstruksi inilah yang menjadi dasar untuk membahas lebih lanjut mengenai pertanggungjawaban Notaris sebagai pejabat umum.

2. Pertanggungjawaban Notaris sebagai Pejabat Umum

Setiap kewenangan yang diberikan oleh hukum pada dasarnya selalu disertai dengan tanggung jawab. Dalam negara hukum, kewenangan tidak pernah bersifat mutlak. Kewenangan diberikan untuk mencapai tujuan tertentu dan harus digunakan sesuai dengan dasar, batas, serta prosedur yang telah ditentukan oleh hukum. Karena itu, pejabat yang menggunakan kewenangannya tidak hanya memperoleh legitimasi

untuk bertindak, tetapi juga memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tindakan tersebut.

Prinsip tersebut juga berlaku dalam pelaksanaan jabatan Notaris. Notaris memperoleh kewenangan dari undang-undang untuk menjalankan fungsi tertentu yang berkaitan dengan pelayanan hukum kepada masyarakat. Namun, kewenangan tersebut harus dilaksanakan dengan tetap memperhatikan ketentuan mengenai kewajiban, larangan, tata cara pembuatan akta, serta batas-batas kewenangan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

Pertanggungjawaban Notaris menjadi persoalan yang cukup kompleks karena kedudukan Notaris memiliki dua karakter sekaligus. Di satu sisi, Notaris menjalankan fungsi publik melalui kewenangan yang diberikan oleh negara. Di sisi lain, Notaris merupakan profesi hukum yang dijalankan secara mandiri dan tidak berada dalam struktur birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu, pertanggungjawaban Notaris tidak dapat dibangun dengan pendekatan yang menyamakan Notaris sepenuhnya dengan pejabat pemerintahan, tetapi juga tidak dapat dilepaskan dari karakter publik jabatannya.

Dalam perspektif teori pertanggungjawaban hukum, seseorang pada dasarnya dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terdapat dasar hukum yang memungkinkan pertanggungjawaban tersebut, terdapat suatu perbuatan atau kelalaian yang dapat dibebankan kepadanya, serta terdapat hubungan yang relevan antara perbuatan tersebut dengan akibat hukum yang ditimbulkan. Artinya, keberadaan suatu akibat hukum atau kerugian belum dengan sendirinya membuktikan bahwa Notaris harus bertanggung jawab. Dalam praktiknya, persoalan terhadap suatu akta sering kali langsung dikaitkan dengan Notaris yang membuatnya. Padahal, tidak semua persoalan yang muncul setelah akta dibuat berasal dari kesalahan Notaris. Suatu sengketa dapat terjadi karena substansi hubungan hukum para pihak, keterangan yang diberikan oleh para penghadap, dokumen yang digunakan, ataupun tindakan salah satu pihak yang dilakukan setelah akta dibuat. Oleh karena itu, sebelum menentukan bentuk pertanggungjawaban Notaris, perlu dilihat terlebih dahulu sumber persoalannya. Setidaknya terdapat beberapa keadaan yang perlu dibedakan, yaitu:

- 1) kesalahan atau kelalaian Notaris dalam menjalankan kewajiban jabatannya;
- 2) pelanggaran terhadap prosedur atau ketentuan formal dalam pembuatan akta;

- 3) tindakan Notaris yang dilakukan di luar atau melampaui kewenangan yang diberikan oleh hukum; dan
- 4) kesalahan atau ketidakbenaran yang berasal dari para pihak, termasuk pemberian keterangan atau dokumen yang tidak benar kepada Notaris.

Pembedaan tersebut penting karena pertanggungjawaban hukum harus diarahkan kepada pihak yang memang melakukan perbuatan atau kelalaian yang menjadi dasar timbulnya persoalan. Notaris tidak dapat dibebani tanggung jawab secara otomatis hanya karena namanya tercantum sebagai pejabat yang membuat akta. Pendekatan tersebut sejalan dengan konsep *fault-based liability* yang menempatkan kesalahan sebagai salah satu dasar penting dalam menentukan pertanggungjawaban. Dalam konteks Notaris, pendekatan ini berarti bahwa pertanggungjawaban harus dikaitkan dengan tindakan atau kelalaian Notaris dalam menjalankan kewajibannya. Apabila Notaris telah menjalankan kewenangan dan prosedur sesuai dengan ketentuan hukum, sementara persoalan yang terjadi berasal dari tindakan atau keterangan para pihak yang berada di luar pengetahuan Notaris, maka tidak tepat apabila seluruh akibatnya secara otomatis dibebankan kepada Notaris. Sebaliknya, keadaan akan berbeda apabila Notaris mengetahui adanya suatu keadaan yang bertentangan dengan hukum, tetapi tetap melakukan tindakan yang seharusnya tidak dilakukan atau dengan sengaja mengabaikan kewajiban jabatannya. Dalam keadaan demikian, terdapat dasar yang lebih kuat untuk menilai adanya pertanggungjawaban Notaris, sepanjang unsur-unsur pertanggungjawaban yang dipersyaratkan oleh masing-masing rezim hukum dapat dibuktikan. Dengan demikian, pertanggungjawaban Notaris harus dilihat secara individual dan proporsional. Individual berarti pertanggungjawaban diarahkan kepada perbuatan yang benar-benar dilakukan atau kelalaian yang benar-benar terjadi pada diri Notaris. Sementara itu, proporsional berarti bentuk pertanggungjawaban harus disesuaikan dengan sifat pelanggaran dan akibat hukum yang ditimbulkannya.

Dalam kerangka tersebut, pertanggungjawaban Notaris dapat muncul dalam beberapa ranah hukum, yaitu administratif, perdata, dan pidana. Selain itu, terdapat pula dimensi etik dan jabatan yang berkaitan dengan kepatuhan Notaris terhadap kode etik serta ketentuan profesinya. Masing-masing ranah mempunyai dasar, tujuan, dan konsekuensi hukum yang berbeda.

- a. Pertanggungjawaban Administratif

Pertanggungjawaban administratif berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban dan larangan yang melekat pada jabatan Notaris. Undang-Undang Jabatan Notaris menentukan berbagai ketentuan yang harus dipatuhi Notaris dalam menjalankan jabatannya. Ketentuan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga agar pelaksanaan jabatan tetap berada dalam koridor hukum dan memberikan kepastian kepada masyarakat. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, pertanggungjawaban administratif dapat dipahami sebagai bentuk *accountability* jabatan. Artinya, Notaris harus dapat mempertanggungjawabkan bagaimana kewenangan yang diberikan oleh hukum digunakan dalam pelaksanaan jabatannya.

Sanksi administratif dalam konteks tersebut tidak semata-mata harus dipandang sebagai bentuk penghukuman terhadap Notaris. Lebih dari itu, sanksi merupakan instrumen hukum untuk menjaga tertibnya pelaksanaan jabatan dan memastikan bahwa kewenangan yang diberikan oleh negara digunakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, apabila Notaris melanggar kewajiban atau larangan yang secara khusus dibebankan kepadanya sebagai pejabat umum, maka persoalan tersebut pertama-tama harus dilihat dalam kerangka pertanggungjawaban jabatan. Penilaian tersebut tentu tetap harus memperhatikan jenis pelanggaran, ketentuan yang dilanggar, mekanisme pemeriksaan, serta sanksi yang memang tersedia berdasarkan peraturan perundang-undangan.

b. Pertanggungjawaban Perdata

Pertanggungjawaban perdata mempunyai karakter yang berbeda. Pertanggungjawaban ini dapat muncul apabila tindakan atau kelalaian Notaris menimbulkan kerugian kepada pihak tertentu dan memenuhi unsur pertanggungjawaban berdasarkan hukum perdata. Dalam hubungan hukum yang dituangkan dalam suatu akta, posisi Notaris perlu dibedakan dari posisi para penghadap. Notaris pada prinsipnya bukan pihak yang membuat perjanjian dalam arti sebagai subjek yang mempunyai kepentingan langsung terhadap isi hubungan hukum para pihak. Notaris menjalankan fungsi untuk menuangkan kehendak para pihak ke dalam bentuk akta sesuai dengan kewenangan dan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh sebab itu, apabila setelah akta dibuat terjadi perselisihan mengenai pelaksanaan perjanjian, tidak serta-merta Notaris menjadi pihak yang bertanggung jawab atas sengketa tersebut. Misalnya, para pihak berselisih mengenai

pembayaran, pelaksanaan prestasi, wanprestasi, atau isi hubungan kontraktual yang mereka sepakati sendiri. Persoalan tersebut pada dasarnya harus dibedakan dari persoalan yang timbul akibat kesalahan Notaris dalam menjalankan kewajiban jabatannya.

Pertanggungjawaban perdata terhadap Notaris baru menjadi relevan apabila terdapat dasar hukum dan dapat dibuktikan adanya perbuatan atau kelalaian Notaris yang menimbulkan kerugian. Dengan demikian, hubungan antara akta dan kerugian tidak boleh langsung dipahami sebagai hubungan sebab akibat yang otomatis membebaskan tanggung jawab kepada Notaris.

Pendekatan ini sekaligus menunjukkan pentingnya membedakan tanggung jawab atas isi hubungan hukum para pihak dengan tanggung jawab atas pelaksanaan kewajiban jabatan Notaris. Para pihak bertanggung jawab terhadap kebenaran dan pelaksanaan hubungan hukum yang mereka kehendaki, sedangkan Notaris bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kewenangan dan kewajiban jabatannya sesuai dengan hukum.

c. Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana mempunyai karakter yang lebih khusus karena berkaitan dengan terpenuhi atau tidaknya unsur suatu tindak pidana. Seorang Notaris tidak dapat dipidana hanya karena akta yang dibuatnya kemudian menjadi objek sengketa atau dinyatakan mempunyai persoalan hukum. Untuk sampai pada pertanggungjawaban pidana, harus terlebih dahulu dibuktikan adanya perbuatan Notaris yang memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, serta adanya kesalahan yang secara hukum dapat dipertanggungjawabkan kepada Notaris. Dengan demikian, keberadaan suatu akta yang bermasalah tidak dengan sendirinya membuktikan adanya tindak pidana yang dilakukan oleh Notaris. Harus terdapat hubungan yang jelas antara perbuatan Notaris dengan unsur tindak pidana yang didakwakan. Penilaian tersebut harus dilakukan berdasarkan fakta dan alat bukti yang tersedia dalam proses hukum.

Sebagai ilustrasi, keadaan ketika Notaris dengan sengaja mengetahui bahwa suatu dokumen merupakan dokumen palsu tetapi tetap menggunakannya untuk membantu terjadinya suatu tindak pidana tentu berbeda dengan keadaan ketika Notaris telah melaksanakan kewajiban pemeriksaan sesuai dengan kewenangannya, tetapi kemudian diketahui bahwa keterangan atau dokumen yang diberikan para pihak

ternyata tidak benar. Perbedaan tersebut memperlihatkan pentingnya prinsip individualisasi pertanggungjawaban. Setiap orang harus dimintai pertanggungjawaban berdasarkan perbuatan dan kesalahan yang dapat dibuktikan pada dirinya sendiri. Status seseorang sebagai Notaris tidak dapat dijadikan satu-satunya dasar untuk menarik pertanggungjawaban pidana atas setiap persoalan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, prinsip tersebut juga penting untuk menjaga keseimbangan antara kewenangan dan pertanggungjawaban. Notaris memang menjalankan kewenangan yang bersumber dari hukum, tetapi hal tersebut tidak berarti Notaris harus menanggung seluruh konsekuensi dari tindakan para pihak yang menggunakan jasanya. Sebaliknya, independensi jabatan juga tidak dapat dijadikan alasan untuk menghindari pertanggungjawaban apabila terbukti terjadi pelanggaran terhadap hukum. Dengan demikian, pertanggungjawaban Notaris harus dibangun berdasarkan hubungan yang jelas antara kewenangan, tindakan, kesalahan, dan akibat hukum. Apabila Notaris menjalankan kewenangan sesuai dengan hukum, maka terdapat dasar untuk memberikan perlindungan terhadap Notaris dari pertanggungjawaban yang tidak semestinya. Sebaliknya, apabila Notaris menyalahgunakan kewenangan atau melakukan pelanggaran dalam pelaksanaan jabatan, maka pertanggungjawaban harus dapat diterapkan sesuai dengan jenis pelanggaran dan ketentuan hukum yang berlaku.

Pada akhirnya, kedudukan Notaris sebagai pejabat umum menuntut adanya keseimbangan antara independensi jabatan dan akuntabilitas. Independensi diperlukan agar Notaris dapat menjalankan fungsi pelayanan hukum secara objektif dan tidak mudah dipengaruhi kepentingan para pihak. Namun, independensi tersebut selalu disertai kewajiban untuk tunduk pada hukum. Dengan demikian, independensi bukanlah bentuk kekebalan dari pertanggungjawaban, melainkan kondisi yang harus berjalan bersama dengan kepatuhan terhadap hukum dan tanggung jawab atas penggunaan kewenangan.

Konstruksi tersebut menjadi dasar penting untuk membedakan antara pertanggungjawaban jabatan dan pertanggungjawaban pribadi Notaris. Pembedaan inilah yang selanjutnya diperlukan untuk menentukan kapan suatu kesalahan masih berada dalam ranah pelaksanaan jabatan dan kapan suatu perbuatan dapat dibebankan sebagai kesalahan pribadi Notaris.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, dapat ditarik dua kesimpulan sebagai berikut: Bahwa kewenangan Notaris sebagai Pejabat Umum bersumber dari peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Jabatan Notaris. Kewenangan tersebut melekat pada jabatan Notaris, bukan menjadi hak pribadi dari orang yang menduduki jabatan tersebut.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, kewenangan Notaris memiliki karakter publik karena diberikan oleh negara untuk menjalankan fungsi tertentu dalam pelayanan hukum kepada masyarakat. Namun, hal tersebut tidak berarti bahwa Notaris merupakan Pejabat Pemerintahan dalam struktur birokrasi negara. Notaris tetap menjalankan jabatannya secara mandiri dan independen, dengan kewenangan yang sekaligus menjadi dasar bagi Notaris untuk bertindak dan menjadi batas dalam menjalankan jabatannya.

Bahwa pertanggungjawaban Notaris tidak dapat dilepaskan dari kewenangan yang dimilikinya. Dalam menjalankan jabatan, Notaris dapat dimintai pertanggungjawaban secara administratif, perdata, pidana, maupun etik, sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan. Namun, adanya masalah atau sengketa yang berkaitan dengan suatu akta tidak serta-merta menjadikan Notaris bertanggung jawab secara pribadi. Pertanggungjawaban harus dilihat dari apakah Notaris melakukan kesalahan, kelalaian, melampaui kewenangan, atau melanggar ketentuan yang mengatur pelaksanaan jabatannya.

Dengan demikian, perlu dibedakan antara tanggung jawab Notaris dalam menjalankan kewenangan dan kewajiban jabatannya dengan tanggung jawab para pihak atas hubungan hukum yang mereka buat sendiri. Independensi Notaris bukan berarti bebas dari pertanggungjawaban, tetapi merupakan bagian dari karakter jabatan yang tetap harus dijalankan berdasarkan asas legalitas, kehati-hatian, dan ketentuan hukum yang berlaku.

5. REFERENSI

- Abdulkadir, M. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Adjie, H. (2009). *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia* (Cet. ke-1). Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Agustina, R. (2003). *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Pascasarjana FH UI.
- Anshori, A. G. (2009). *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika* (Cet. ke-2). Yogyakarta: UII Press.

- Asshiddiqie, J., & Safa'at, M. A. (2021). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress).
- Kusumawati, L. (2006). *Tanggung Jawab Jabatan Notaris*. Bandung: Refika Aditama.
- Lubis, S. (1994). *Etika Profesi Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nico. (2003). *Tanggung Jawab Notaris Selaku Pejabat Umum*. Jakarta: Center for Documentation and Studies of Business Law.
- Setiawan, W. (2004). *Sikap Profesionalisme Notaris dalam Pembuatan Akta Otentik*. Jakarta: Media Notariat.
- Sjaifurrachman, & Adjie, H. (2011). *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*. Bandung: Mandar Maju.
- Supriadi. (2008). *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Widjaja, A. W. (2010). *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jurnal**
- Afifah, K. (2017). Tanggung jawab dan perlindungan hukum bagi Notaris secara perdata terhadap akta yang dibuatnya. *Lex Renaissance*, 2
- Afriana, A. (2020). Kedudukan dan tanggung jawab Notaris sebagai pihak dalam penyelesaian sengketa perdata di Indonesia terkait akta yang dibuatnya. *Jurnal Poros Hukum Padjajaran*, 1(2), 1.
- Abu Bakar, K. A., & Djaputra, G. (2023). Pertanggungjawaban Notaris terhadap akta yang dinyatakan batal demi hukum oleh pengadilan. *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 10(1).
- Bahrul, A. (2022). Perlindungan hukum bagi pembeli tanah dalam proses pemecahan sertifikat di Kabupaten Jepara. *Jurnal Hukum Properti*, 14(1).
- Borman, M. S. (2019). Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dalam perspektif Undang-Undang Jabatan Notaris. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 3(1), 74–83.
- Dewi, S. K., Dewi, N., & Nurwanti, Y. D. (2024). Perlindungan hukum bagi pembeli tanah yang status sertifikat tanahnya dalam proses pemecahan (studi kasus di Kantor Notaris/PPAT Rus Utaryono, SH., MH., Kabupaten Sragen). *Edunomika*, 8(3).
- Finlandia Koampa, J. (2024). Pertanggungjawaban Notaris terhadap kesalahan pembuatan akta menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2014. *Lex Privatum*, 13(5).
- Heriyanti. (2016). Perlindungan hukum terhadap Notaris yang terindikasi tindak pidana pembuatan akta otentik. *Jurnal Yustisia*, 5(2).

- Hutagalung, D. H. Y. (2020). Perlindungan hukum terhadap Notaris dan PPAT sebagai pihak pelapor dalam tindak pidana pencucian uang. *JATISWARA*, 35(1).
- Ikhwansyah, I., & Prayitno, I. (2019). Dualisme kedudukan dan tanggung jawab Notaris dalam tatanan sistem hukum nasional. *Asy-Syari'ah*, 21(2).
- Khairina, M. A. (2021). Pertanggungjawaban hukum bagi Notaris atas tindak pidana yang dilakukan oleh karyawan Notaris. *Officium Notarium*, 1(1).
- Mahaputera, W. A. (2021). Perlindungan hukum dan pertanggungjawaban bagi Notaris yang menjadi turut tergugat terhadap akta yang telah dibuatnya. *Indonesian Notary*, 3.
- Maharani, S. (2021). Perlindungan hukum pembeli dalam transaksi tanah dengan sertifikat yang belum dipecah. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 26(1).
- Mulyadi, L. (2010). Pertanggungjawaban hukum pejabat umum dalam pembuatan akta tanah. *Jurnal Hukum Pro Justitia*, 28(3).
- Nanjong, M. S. I. (2023). Perlindungan hukum terhadap Notaris/PPAT yang berindikasi melakukan perbuatan pidana (studi kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 310 K/Pid.Sus/2022). *UNES Law Review*, 6(2).
- Putri, V. N., & Valentina, R. A. (2022). Perlindungan hukum terhadap Notaris/PPAT terkait dokumen palsu melalui card reader. *PALAR (Pakuan Law Review)*, 8(1).
- Rahmawati, N. (2022). Peran Notaris/PPAT dalam menjamin kepastian hukum pembeli tanah dalam proses pemecahan sertifikat. *Jurnal Hukum Nasional*, 20(2).
- Santoso, B. (2023). Implikasi pembangunan IKN terhadap sengketa pertanahan di Kalimantan Timur. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 54(1).
- Umbas, F. O., & Santoso, B. (2022). Perlindungan hukum terhadap Notaris dan PPAT dalam menjalankan profesinya. *NOTARIUS*, 15(2).
- Zainuddin, H. (2023). Peran Notaris/PPAT dalam menjamin perlindungan hukum pembeli tanah dalam proses pemecahan sertifikat. *Jurnal Hukum dan Keadilan*, 26(2).
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.