POLITIK HUKUM ATAS PERLUASAN KEWENANGAN PTUN DALAM MENGADILI PERKARA *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* TERHADAP JABATAN NOTARIS

TESIS

Oleh :

Nama Mahasiswa : TUSON DWI HARYANTO, S.H.

NIM : 20921043

PROGRAM STUDI KENOTARIATAN
PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2024

POLITIK HUKUM ATAS PERLUASAN KEWENANGAN PTUN DALAM MENGADILI PERKARA *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* TERHADAP JABATAN NOTARIS

TESIS

Oleh :

Nama Mahasiswa	**: TUSON DWI HARYANTO, S.H.**
NIM	**: 20921043**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Studi Kenotariatan Program Magister dan dinyatakan LULUS pada hari Rabu, 24 Juli 2024

Dosen Pembimbing

Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 30 Agustus 2024

Mengetahui,
Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dr. Nurjihad, S.H., M.H.

POLITIK HUKUM ATAS PERLUASAN KEWENANGAN PTUN DALAM MENGADILI PERKARA *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* TERHADAP JABATAN NOTARIS

Oleh :

Nama Mahasiswa : TUSON DWI HARYANTO, S.H.

NIM : 20921043

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Studi Kenotariatan Program Magister dan
dinyatakan LULUS pada hari Rabu, 24 Juli 2024

Dosen Pembimbing

Dr. Bambang Sutiyoso, S.H, M.Hum. Yogyakarta, 30 Agustus 2024

Penguji I

Prof. Dr.Ridwan, S.H., M.Hum, Yogyakarta, 30 Agustus 2024

Penguji II

Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M., Yogyakarta, 30 Agustus 2024

Mengetahui,
Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA ★ YOGYAKARTA ★ FAKULTAS HUKUM

Dr. Nurjihad, S.H., M.H.

MOTTO

"Seungguhnya Allah Tidak Akan Mengubah Keadaan Suatu Kaum, Sebelum Mereka Mengubah Keadaan Diri Mereka Sendiri." (QS Ar Rad 11)"

PERSEMBAHAN

"Saya Persembahkan Karya Ini Untuk Kedua Orang Tua Saya Tersayang, Istri Ku Nurtami Tami Septina Hidayati, Dan Seluruh Keluarga Ku Dan Keluarga Istriku Yang Telah Mendukung Saya Dan Menyayangi Saya Sepenuh Hati, Yang Mengajarkan Arti Kehidupan Yang Penuh Makna Serta Cinta Kasih, Dan Menguatkan Dalam Setiap Langkah Ku"

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama Mahasiswa : TUSON DWI HARYANTO, S.H.
NIM : 20921043

Adalah benar – benar mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum UniversitasIslam Indonesia yang telah melakukan penulisan karya ilmiah (Tugas Akhir) berupatesis yang berjudul :

"POLITIK HUKUM ATAS PERLUASAN KEWENANGAN PTUN DALAM MENGADILI PERKARA *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* TERHADAP JABATAN NOTARIS"

Karya Ilmiah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh **Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**. Sehubungan dengan hal tersebutdengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar – benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketetntuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin karya ini adalah benar-benar asli (orsinil) bebas dari unsur – unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan"penjiplakan karya ilmiah (plagiat)".

Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ini ada pada saya, namun demi kepentingan akademik dan pengembangannya, saya memberikan wewenang

kepada Perpustakaan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan sebagaimana mestinya.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan sebagian atau keseluruhan hasil dari poenulisan ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan atau siapapun.

Yogyakarta, 24 Juli 2024

TUSON DWI HARYANTO, S.H.

KATA PENGANTAR

"Assalamu,alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh".

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala anugerah, lindungan dan bimbingan – Nya Sholawat serta salam selalu tercurah kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat hingga juriat hingga hari akhir.

Tesis yang berjudul "**POLITIK HUKUM ATAS PERLUASAN KEWENANGAN PTUN DALAM MENGADILI PERKARA *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* TERHADAP JABATAN NOTARIS"** *alhamdulillah* telah selesai disusun. Tentunya penyusunan Tesis ini tidak lepas dari adanya bantuan dan dukungan serta kerja sama semua pihak yang terlibat langsung ataupun tidak langsung. Oleh kerena itu penulis ucapakan banyak terima kasih kepada:

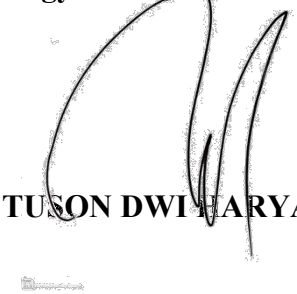
1. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Nurjihad,. SH., MH., selaku Ketua Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. **Dr. Bambang Sutiyoso, S.H, M.Hum.** selaku Dosen pembimbing yang telahmemberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Tesis ini dengan penuh keihlasan dan kesabaran serta tauladannya.

5. **Prof. Dr.Ridwan, S.H., M.Hum,** selaku Dosen Penguji I yang telah memberikan saran – saran yang bermanfaat bagi penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
6. **Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.,** selaku Dosen Penguji II yang telah memberikan saran – saran yang bermanfaat bagi penulis sehingga penulis dapatmenyelesaikan tesis ini
7. Segenap Bapak/Ibu Dosen Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah bersedia berbagi keilmuan dan pengalaman selama proses belajar mengajar dilaksanakan Seluruh jajaran tenaga kependidikan Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang sudah membantu memperlancar penulisan Tesis ini.
8. YM Dr. Agus Budi Susilo, S.H., M.H. Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta selaku narasumber yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan Tesis ini dengan penuh keihlasan dan kesabaran serta tauladannya.
9. **Kedua Orang tua ku dan istriku Nurtami Septina Hidayati, S.H., M.H.** yang sudah memberikan semangat, dukungan serta doa dan motivasi yang tidak ada hentinya kepada penulis.
10. Seluruh teman – teman satu perjuangan MKN Angkatan – 13 Program Studi Kenotariatan Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Harapan penulis semoga Tesis yang

sederhana ini bisa memberikan menfaat dalam pengembangan keilmuan, khususnya di bidang hukum untuk dapat dikaji dan dikembangkan pada penelitian yang lebih dalam.

"Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakutuh"

Yogyakarta, 24 Juli 2024



TUSON DWI HARYANTO, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i

HALAMAN PENGESAHAN ii

MOTTO DAN PERSEMBAHAN iii

PERNYATAAN ORISINALITAS iv

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI ix

ABSTRAK xii

BAB I PENDAHULUAN .....

A. Latar Belakang Masalah 1

B. Rumusan Masalah 6

C. Tujuan Penelitian 6

D. Manfaat Penelitian 7

E. Keaslian Penelitian 8

F. Tinjauan Pustaka 12

1. Tinjauan Umum tentang Pejabat TUN 12

2. Tinjauan Umum tentang Jabatan Notaris 18

3. Tinjauan Umum tentang Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad*) 26

G. Metode Penelitian 37

1. Sifat penelitian 37

2. Jenis dan Pendekatan Penelitian 37

3. Objek dan Subjek Penelitian 33

4. Data Penelitian atau Bahan Hukum 33
5. Cara Pengumpulan Data..... 40
6. Analisis Data 40
H. Sistematika Penulisan..... 42

BAB II TINJAUAN TEORI..... 44

1. Tinjauan Teori tentang Tinjauan Umum tentang Politik Huku..... 44
2. Tinjauan Umum Tinjauan Umum tentang Pejabat TUN 47
3. Tinjauan Umum tentang Jabatan Notaris 54
4. Pengertian dan profesi Notaris 65
   a. Asas pelaksanaan tugas jabatan Notaris..... 68
   b. Persyaratan pengangkatan Notaris 73
   c. Kewenangan, kewajiban, dan larangan Notaris 75
5. Tinjauan Umum tentang Pengadilan Tata Usaha Negara/PTUN.. 69
6. Tinjauan Umum tentang Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad*) 74

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 89

A. Pluralisme "Pejabat" di Indonesia 89
B. Jenis Pejabat di dalam Undang – Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) 92
C. Jenis Pejabat di dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan 94
D. Kedudukan Jabatan Notaris dalam sistem hukum di Indonesia ... 96
E. Kewenangan PTUN dalam mengadili Perbuatan Melawan Hukum Oleh

Notaris 102

F. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pejabat Notaris Pasca Diperluasnya Kewenangan PTUN 104

BAB IV PENUTUP 120

A. Kesimpulan 120

B. Saran 122

DAFTAR PUSTAKA 124

POLITIK HUKUM ATAS PERLUASAN KEWENANGAN PTUN DALAM MENGADILI PERKARA *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* TERHADAP JABATAN NOTARIS"

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis tentang politik hukum atas diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan/atau Pejabat Pemerintahan *(Onrechtmatige Overheidsdaad)* adalah bentuk penegasan dari institusi peradilan yaitu Mahkamah Agung terkait perluasan kewenangan PTUN dalam mengadili perkara *(Onrechtmatige Overheidsdaad)*, dan ketentuan hukum acara penyelesaian sengketa tindakan Pemerintahan atau pejabat yang sebelumnya belum diatur. Kewenangan pengadilan negeri dalam mengadili perkara perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat atau yang dikenal (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) telah dialihkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Metode pendekatan yang digunakan yaitu Pendekatan Konseptual dan perundang – undangan. Hasil dari penelitian menunjukan bahwa ada pemahaman yang masih kurang tetap dalam membedakan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat atau yang dikenal (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dengan perbuatan melawan hukum diambil dari *Onrechmatige daad* dalam bahasa Belanda lazimnya mempunyai arti yang sempit, yaitu arti yang dipakai dalam pasal 1365 *Bugelijk Wetboek* (BW) atau biasa dikenal dengan KUHPerdata. Bahwa dalam kontek undang – undang jabatan notaris jo undang – undang Administrasi Pemerintahan maka profesi notaris merupakan masuk dalam pejabat umum yang diangkat oleh Kementerian Hukum dan HAM dengan memenuhi syarat dan ketentuan perundang – undangan;

Perlunya dilakukan klasifikasi yang jelas dalam aturan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan/atau Pejabat Pemerintahan *(Onrechtmatige Overheidsdaad)* agar terdapat kepastian apakah profesi notaris dapat dikatakan sebagai pejabat umum Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan/atau Pejabat Pemerintahan *(Onrechtmatige Overheidsdaad);*

Kata Kunci : Politik Hukum, Perbuatan Melanggar Hukum, Notaris

LEGAL POLITICS ON THE EXPANSION OF THE AUTHORITY OF THE PTUN IN JUDGING *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* CASES AGAINST THE POSITION OF A NOTARY

ABSTRAC

This study aims to analyze the legal politics of the enactment of Supreme Court Regulation Number 2 of 2019 concerning Guidelines for Dispute Resolution of Government Actions and the Authority to Prosecute Unlawful Acts by Government Bodies / or Officials (Onrechtmatige Overheidsdaad) is a form of affirmation from the judicial institution, namely the Supreme Court regarding the expansion of the authority of the PTUN in adjudicating cases (Onrechtmatige Overheidsdaad), and procedural law provisions dispute resolution of actions of the Government or officials that have not previously been regulated. The authority of the district court in adjudicating cases of unlawful acts committed by the government or officials or known as (Onrechtmatige Overheidsdaad) has been transferred to the State Administrative Court.

The approach method used is the Conceptual and legislative approach. The results of the study show that there is still a lack of understanding in distinguishing unlawful acts committed by the government or officials or known (Onrechtmatige Overheidsdaad) with unlawful acts taken from Onrechmatige daad in Dutch usually has a narrow meaning, which is the meaning used in article 1365 Bugelijk Wetboek (BW) or commonly known as the Civil Code. That in the context of the notary position law and the Government Administration law, the notary profession is included in the general officials appointed by the Ministry of Law and Human Rights by fulfilling the terms and conditions of the law;

It is necessary to carry out a clear classification in the rules of Supreme Court Regulation Number 2 of 2019 concerning Guidelines for Dispute Resolution of Government Actions and the Authority to Prosecute Unlawful Acts by Government Bodies / or Officials (Onrechtmatige Overheidsdaad) so that there is certainty whether the notary profession can be said to be a general official of Unlawful Acts by Government Bodies / or Officials (Onrechtmatige Overheidsdaad);

Keywords: Legal Politics, Unlawful Acts, Notary;

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris telah mengatur bahwa Notaris yang melanggar ketentuan dalam Undang – Undang tersebut dapat diberikan sanksi, yaitu sanksi Administratif berupa peringatan tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat dan/atau pemberhentian tidak hormat tergantung dengan apa yang Notaris langgar[1]. Proses pemberian sanksi harus terlebih dahulu melalui mekanisme yang telah diatur[2].

Dalam konteks keperdataan tentu seseorang yang merasa dirugikan akibat tindakan seorang Notaris, dapat menempuh upaya gugatan ganti kerugian di pengadilan negeri setelah memperoleh rekomendasi dari Majelis Kehormatan Notaris. Apabila melihat secara teks bunyi peraturan perundang – undangan sebenarnya sudah jelas bagaimana mekanisme penyelesaian perbuatan melawan hukum dalam hal keperdataan oleh Notaris. Penelitian ini ingin memfokuskan apakah peraturan perundang – undangan dalam menempatkan penyelesaian upaya gugatan ganti kerugian akibat perbuatan melawan hukum oleh seorang Notaris di pengadilan negeri sudah tepat dan sesuai dengan dinamika penegakan hukum di Indonesia setelah menelaah beberapa peraturan perundang – undangan yaitu Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris yang selanjutnya

[1] Pasal 17 ayat 2 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

[2] Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris jo Pasal 7sampai dengan Pasal 14 Kode Etik Notaris

disebut sebagai UUJN, Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahanan yang selanjutnya disebut sebagai Undang – Undang Administrasi Pemerintahan, Kode Etik Notaris, dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan/atau Pejabat Pemerintahan *(Onrechtmatige Overheidsdaad)* yang selanjutnya disebut sebagai Perma Nomor 2 Tahun 2019.

Undang – Undang Administrasi Pemerintahan adalah peraturan yang telah membuka ruang kewenangan PTUN untuk mengadili perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seorang pejabat pemerintahan atau yang biasa dikenal *(Onrechtmatige Overheidsdaad)*. Selain itu, diberlakukannya Perma No 2 Tahun 2019 adalah bentuk penegasan dari institusi peradilan yaitu Mahkamah Agung terkait perluasan kewenangan PTUN dalam mengadili perkara *(Onrechtmatige Overheidsdaad)*, dan ketentuan hukum acara penyelesaian sengketa tindakan Pemerintahan atau pejabat yang sebelumnya belum diatur. Kewenangan pengadilan negeri dalam mengadili perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat atau yang dikenal *Onrechtmatige Overheidsdaad* telah dialihkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Onrechtmatige Overheidsdaad adalah suatu sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintahan atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan [3]. Dalam ketentuan

[3] Pasal 1 angka 4 Peraturan Mahkamah Agung No 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar

umum Pasal 2 Perma No 2 Tahun 2019 mendefinisikan bahwa Pejabat pemerintah adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Pejabat Notaris adalah pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang ini atau berdasarkan undang – undang lainnya[4]. Notaris sebagai pejabat umum yang menjadi jembatan dalam memformulasikan keinginan para pihak harus mempunyai sikap netral atau ketidakberpihakan, kecermatan, dan tidak menyalagunakan kewenangan terhadap kliennya sebagaimana penerapan asas – asas umum pemerintahan yang baik dan asas – asas hukum lainnya[5]. Praktiknya tidak sedikit Notaris dinyatakan dalam putusan pengadilan telah terbukti melakukan perbuatan melawan hukum karena tindakannya dalam membuat akta atau pun surat – surat yang menjadi kewenanganya. Terdapat sekitar 1.795 sengketa perbuatan melawan hukum oleh Notaris dengan amar putusan Kabul [6]. Perbuatan Notaris ini tentu dilarang oleh UUJN, Kode Etik Notaris, dan Peraturan Perundang – undangan lainnya.

Notaris yang melakukan perbuatan yang dilarang oleh ketentuan di atas maka akan mendepat sanksi, sanksi tersebut berupa sanksi administratif, yakni sanksi yang dapat langsung dijatuhkan terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran dalam UUJN dan Kode Etik Notaris, sanksi tersebut dijatuhkan oleh lembaga yang

---

Hukum oleh Badan/Pejabat Pemerintahan *(Onrechtmatige Overheidsdaad)*

[4] Pasal 1 angka 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris

[5] Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahanan

[6] Di akses di Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=Notaris&jd=KABUL&cat=5dc631a1c0318c606f8835603566c948, pada tanggal 29 September 2021, Pukul 13.17 WIB.

berwenang dalam hal ini Menteri[7]. Sanksi perdata, yakni sanksi yang diberikan atas pelanggaran hukum privat, yaitu hukum yang mengatur hubungan antar pribadi dalam memenuhi kepentingan – kepentinganya sebagaimana diatur dalam Kitab Undang – Undang Hukum Perdata[8]. Sanksi pidana, yakni sanksi yang diberikan terhadap Notaris yang telah memenuhi unsur – unsur delik tertentu berdasarkan Kitab Undang – Undang Hukum Pidana (KUHP) dan peraturan perundang – undangan di luar KUHP yang berlaku di Indonesia[9]. Notaris yang dipanggil atas dugaan telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris penyidik, penuntut umum, dan hakim dapat memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris[10]. Dalam beberapa kasus Notaris selaku pejabat umum yang melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana yang diatur pada pasal 1365 KUHPerdata diajukan tuntutan ganti rugi ke Pengadilan Negeri oleh pihak yang merasa dirugikan.

Akta yang dibuat oleh Notaris bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan kemanfaatan bagi para pihaknya, namun bagaimana jika Notaris selaku Pejabat Umum yang berkewajiban bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum menyimpangi hal – hal tersebut yang mengakibatkan akta yang dibuat tidak

[7] Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 61 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris

[8] Soerjono Soekanto, 1993, Sendi-sendi ilmu Hukum dan Tata Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 6.

[9] Jan Remmelink, 2003, *Hukum Pidana, Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.15.

[10] Pasal 66 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris

memberikan jaminan kepastian dan kemanfaatan hukum lagi bagi para pihak atau salah satu pihak. Jika merujuk pada Perma Nomor 2 tahun 2019 pada Pasal 3 menyebutkan suatu tindakan yang memenuhi unsur Onrechtmatige Overheidsdaad ialah tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang – undangan dan bertentangan dengan asas – asas pemerintahan yang baik. Asas – asas pemerintahan yang baik seperti asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan atau asas – asas umum yang lainnya[11].

Berdasarkan hal tersebut di atas penulis melihat, ada beberapa permasalahan yang timbul pasca diundangkannya UUJN dan Undang – Undang Administrasi Pemerintahanan serta Perma Nomor 2 Tahun 2019. Pertama, apakah pejabat pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 2 tahun 2019 mencakup juga Notaris sebagai pejabat umum.Kedua, apabila memang maksud pejabat dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 2 tahun 2019 tidak mencakup Notaris sebagai pejabat umum lalu teori dan dasar hukum apa yang menjadi dasar argumen hukum tersebut. Kemudian jika memang pejabat sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintahan dan Perma Nomor 2 tahun 2019 mencakup juga Notaris sebagai pejabat umum, maka apakah tindakan Notaris yang melawan hukum merupakan suatu tindakan yang dapat memenuhi unsur *Onrechtmatige Overheidsdaad*. Ketiga, jika memang pejabat pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintahan dan

[11] Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahanan

Perma Nomor 2 tahun 2019 mencakup juga Notaris sebagai pejabat umum, maka Bagaimana Politik Hukum atas Perluasan Kewenangan PTUN Dalam Mengadili Perkara *Onrechmatige Overheidsdaad* terhadap Jabatan Notaris? Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut dan meneliti yang kemudian ditulis dalam bentuk tesis dengan judul **POLITIK HUKUM ATAS PERLUASAN KEWENANGAN PTUN DALAM MENGADILI PERKARA *ONRECHMATIGE OVERHEIDSDAAD* TERHADAP JABATAN NOTARIS.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penulis merumuskan beberapa masalah, yaitu:

1. Apakah Notaris termasuk Pejabat TUN sebagaimana yang dimaksud dalam Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahanan, yang melakukan Perbuatan Melawan Hukum merupakan suatu tindakan yang dapat memenuhi unsur *(Onrechmatige Overheidsdaad)* ?
2. Bagaimana Politik Hukum Atas Perluasan Kewenangan PTUN atas Jabatan Notaris sebagaimana dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan/atau Pejabat Pemerintahan *(Onrechtmatige Overheidsdaad)*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang penulis ingin capai dengan dilakukanya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Subyektif

Penelitian ini bertujuan untuk memenuhi persyaratan akademis dalam rangka memperoleh gelar Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

2. Tujuan Obyektif

   a. Untuk mengetahui dan menganalisis Notaris termasuk Pejabat yang dimaksud dalam Undang – undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahanan.

   b. Untuk mengetahui dan menganalisis Notaris yang melakukan Perbuatan Melawan Hukum merupakan suatu tindakan yang dapat memenuhi unsur *Onrechmatige Overheidsdaad*.

   c. Untuk mengetahui dan menganalisis Implikasi Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Perkara *Onrechmatige Overheidsdaad* terhadap Jabatan Notaris.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

   Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan atau bahan – bahan informasi kepustakaan dan menjadi bahan masukan dalam pengembangan ilmu hukum terutama dibidang kenotariatan, hukum perdata, dan hukum administrasi negara.

2. Manfaat Praktis

   a. Bagi peneliti, penelitian ini akan menambah pemahaman dan penegetahuan peneliti dalam bidang hukum kenotariatan, hukum perdata, dan hukum administrasi negara.

b. Bagi pembentuk peraturan perundang – undangan, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dalam penyelesaian sengketa dan menambah pengetahuan bagi ilmu pengetahuan dalam dunia akdemik.

E. Keaslian Penelitian

Sepanjang yang diketahui dan berdasarkan informasi maupun data yang ada serta hasil penelusuran kepustakaan khususnya pada Program Studi Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, penulisan hukum atau penelitian hukum yang mengkaji atau menganalisis mengenai kewenangan PTUN dalam mengadili perbuatan melawan hukum oleh Notaris dan pejabat pembuat akta tanah selaku pejabat umum sudah dilakukan oleh beberapa penulis atau peneliti, namun penulis berkeyakinan bahwa tesis dengan judul *"Implikasi* Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Perkara *Onrechmatige Overheidsdaad* terhadap Jabatan Notaris" ini berbeda dengan penulisan atau penelitian yang telah ada sebelumnya dan penulisan hukum atau penelitian hukum yang mengkaji mengenai:

1. "Kewenangan PTUN dalam Menyelesaikan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad*)". Penelitian tesis ini dilakukan oleh Bambang Arwanto di Program studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya tahun 2018 dengan rumusan masalah sebagai berikut :
   a. Bagaimana Perubahan *Objektum Litis* Kewenangan dalam menyelesaikan sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh

Pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad*)?

b. Bagaimana Tolak Ukur Pengujian Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad*)? Kesimpulan dari Penelitian ini adalah dengan dibentuknya UU Administrasi Pemerintahan adanya perubahan *Objektum Litis* kewenangan PTUN dalam menyelesaikan sengketa Perbuatan Melawan Hukum yang sebelumnya hanya Keputusan Tata Usaha Negara/KTUN, namun juga berupa Tindakan Tata Usaha Negara yang menimbulkan kerugian terhadap Masyarakat sedangkan tolak ukur pengujian sengketa perbuatan melanggar hukum di PTUN berdasarkan pada Asas *rechmatigeheid van bertuurs* yang didasarkan pada keabsahan tindakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang – undangan dan asas – asas pemerintahan yang baik (AUPB)[12] .

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, penelitian ini menitikberatkan pada kewenangan PTUN dalam mengadili perkara perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh penulis menitikberatkan pada Notaris selaku pejabat umum yang melakukan perbuatan melawan hukum

[12] Bambang Arwanto, 2018, *Kewenangan PTUN dalam Menyelesaikan Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (Onrechmatige Overheidsdaad)*, Jurnal Hukum Jatiswara, Universitas Mataram, Volume 33, Nomor 2, hlm 20.

merupakan suatu tindakan yang dapat memenuhi unsur *Onrechmatige Overheidsdaad* dan dapat diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. "Pertanggung Jawaban Notaris/PPAT yang melakukan Perbuatan Melawan Hukum dalam Pembuatan Akta Autentik (Studi Kaus Pengadilan Negeri Pati)". Penelitian tesis dilakukan oleh Aprilia Putri Suhardini di Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung tahun 2018 dengan rumusuan masalah sebagai berikut:
   a. Bagaimana bentuk tanggungjawab Notaris/PPAT yang melakukan perbuatan melawan hukum dalam pembuatan akta autentik (Studi Kasus PN Pati)?
   b. Sanksi apa yang diberikan Majelis Pengawas Notaris terhadap Notaris yang melakukan Perbuatan Melawan Hukum?
   c. Apa saja hambatan – hambatan apa yangg timbul dalam pemeriksaan dan pemberian sanksi oleh Majelis Pengawas Notaris/PPAT terhadap Notaris yang Melakukan Perbuatan Melawan Hukum dan solusinya?

Kesimpulan dari Penelitian ini adalah pertanggungjawaban secara perdata seorang Notaris yang melakukan perbuatan melawan hukum adalah Notaris dijatuhi sanksi perdata berupa penggantian biaya atau ganti rugi kepada pihak yang dirugikan atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris.

Selain tanggungjawab secara perdata Notaris juga dapat dijerat dengan sanksi administrasi yang dibedakan menjadi tiga macam yaitu, sanksi *refaratif*, sanksi *punitif*, dan sanksi *regresif* [13].

Penelitian yang dilakukan oleh penulis berbeda dengan penelitian ini, penelitian ini tidak menitikberatkan pada aspek perluasan kewenangan PTUN pasca terbitnya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Perma No 2 Tahun 2019. Penelitian yang dilakukan oleh penulis akan lebih fokus membahas apakah pasca perluasan kewenangan PTUN dalam mengadili tindakan perbuatan melawan hukum oleh pejabat tata usaha negara kemudian akan mencakup jabatan notaris. Penelitian ini juga akan lebih fokus pada jabatan notaris apakah masuk dalam salah satu subjek pejabat TUN sebagaimana yang dimaksud di dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Perma No 2 Tahun 2019, dan bagaimana mekanisme penyelesaian sengketanya.

Berdasarkan penjelasan di atas menurut penulis, penelitian yangdilakukan oleh penulis saat ini memiliki kajian yang berbeda dengan penelitian sebelumnya/terdahulu.

[13] Aprilia Putri Suhardini, 2018, *Pertanggungjawaban Notaris/PPAT yang Melakukann Perbuatan Melawan Hukum dalam Pembuatan Akta Autentik*, Jurnal Akta, Volume 5, Nomor 1.hlm 266.

F. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum tentang Pejabat TUN

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah Pejabatada dua yaitu "Penjabat" dan "Pejabat". Penjabat diartikan sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara, sedangkan Pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting. Kata pejabat lebih merujuk kepada orang yang memangku suatu jabatan[14]. C.F. Strong berpendapat bahwa dalam suatu negara ada dua jenis pejabat, yaitu *Pertama*, Pejabat Negara yang akan merujuk pada pengertian pemerintahan dalam arti luas. *Kedua,* Pejabat Pemerintahan yang mengacu pada pengertian pemerintahan dalam arti sempit[15]. Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya[16]. Menurut E. Utrecht jabatan adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban atau sebagai subjek hukum (*person)* yang berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen)* baik menurut hukum publik maupun hukum privat[17]. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa setiap orang atau setiap badan yang memiliki wewenang hukum publik harus dimasukan

---

[14] Indroharto, 1996, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 28

[15] Di Akses di Hukum Online, https://hukumonline.com/klinik//detail/ulasan/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan, pada tanggal 02 Januari 2023 , Pukul 15.20 WIB.

[16] Vide Pasal 1 angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Repubik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang PedomanPenyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan *(Onrechmatige Overheidsdaad)*.

[17] E. Utrecht, 1957, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta, hlm. 106.

dalam golongan penguasa[18].

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan. Menurut pasal 1 angka 2 UU Administrasi Pemerintahanan, fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahanan yang meliputi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Menurut Indroharto menyebutkan bahwa ukuran untuk dapat disebut Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam organ pemerintahan adalahsebagai berikut[19]:

a. Instansi – instansi resmi pemerintah yang berada dibawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
b. Instansi – instansi dalam lingkungan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarakan peraturan perundang – undangan melaksankan urusan pemerintahan;
c. Instansi – instansi yang merupakan kerjasama antar pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas – tugas pemerintahan;
d. Lembaga – lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang – undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas pemerintahan.

SF. Marbun juga menjelaskan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan, yaitu [20]:

[18] Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara,* UU Press, Yogyakarta, hlm 58
[19] Indroharto, 1993, *Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara,* Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 137
[20] SF. Marbun dan Moh. Mahfud, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*,Liberty, Yogyakarta, hlm 141

a. Mereka yang termasuk dalam lingkungan eksekutif mulai dari Presiden sebagai kepala pemerintah (termasuk pembantu – pembantunya dipusat seperti wakil Presiden, para Menteri dan lembaga – lembaga non – departeme);
b. Mereka yang menyelenggarakan urusan desentralisasi, yaitu kepala daerah tingkat satu (termasuk sekertariat daerah tingkat satu dan dinas – dinas daerah tingkat I), kepala daerah tingkat dua (termasuk sekrtariat tingkat dua dan dinas – dinas tingkat II), dan pemerintahan desa;
c. Mereka yang menyelenggarakan urusan dikonsentrasi seperti Gubernur (termasuk sekertariat wilayah dan kantor wilayah), Bupati (termasuk sekertariat wilayah dan kantor daerah), Walikota Madiya, Walikota Administratif, Camat, serta Lurah
d. Pihak ketiga atau pihak swasta yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah, baik yang diatur atas dasar hukum publik maupun hukum privat;
e. Pihak ketiga atau swasta yang memperoleh konsesi atau ijin dari Pemerintah;
f. Pihak ketiga atau swasta yang diberi subsidi oleh pemerintah, misalnya sekolah – sekolah swasta;
g. Yayasan – yayasan yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
h. Pihak ketiga atau koperasi yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
i. Pihak ketiga atau bank – bank yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;

j. Pihak ketiga atau swasta yang bertindak bersama – sama dengan pemerintah (persero) seperti BUMN yang memperoleh atribusi wewenang, PLN, POS, dan GIRO PAM, TELKOM, GARUDA dan lain – lain;

k. Ketua Pengadilan Negeri, Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkama Agung, serta Panitera dalam lingkungan peradilan;

l. Sekretariat pada lembaga tertinggi negara seperti MPR, danlembaga – lembaga tinggi negara serta sekertariat pada DPRD.

Berdasarkan hal tersebut, dapat kita simpulkan bahwa badan atau pejabat pemerintah adalah badan, unsur atau pegawai yang menjalankan fungsi pemerintahan dimana fungsi pemerintahan itu meliputi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang – undang Administrasi Pemerintahan, Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan, kebijakan pemerintahan, dan asas – asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Adapun yangtermasuk pejabat sebagaimana dimaksud Pasal 122 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara adalah :

a. Presiden dan Wakil Presiden;

b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;

c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;

d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;

e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah

Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;

f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
i. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;
j. Menteri dan jabatan setingkat Menteri;
k. Kepala perwakilan Republikan Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
l. Gubernur dan wakil gubernur;
m. Bupati/walikota dan wakil Bupati/walikota; dan
n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang – undang.

Di Indonesia selain istilah pejabat negara dan pejebat pemerintah, ada pejabat umum. Boedi Harsono menafsirkan bahwa pejabat umum adalah orang yang diangkat oleh instansi berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum dibidang atau kegiatan tertentu[21]. Pejabat umum di Indonesia ada dua jenis yakni: Pejabat non Pegawai Negeri Sipil seperti Pejabat Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Lelang Kelas II. Pejabat Pegawai Negeri Sipil seperti Pejabat Lelang Kelas I dan Pencatatan sipil. Oleh karena itu Notaris pastilah pejabat umum, sedangkan pejabat umum bukan hanya Notaris.

[21]Boedi Harsono, 2001, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm.486

Notaris sebagai pejabat umum, merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtenare* yang terdapat dalam Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris, dan dalam Pasal 1868 KUHPerdata[22]. *Pertama,* Pasal 1 UUJN menyebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud Undang – Undang ini. Memperhatikan ketentuan Pasal 1 UUJN, maka dapat dijelaskan bahwa Notaris adalah:

a. Pejabat umum
b. Berwenang membuat akta otentik
c. Ditentukan oleh undang – undang;

Dalam Pasal 1868 KUHPerdata yang menjelaskan bahwa suatu akta otentik dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang – undang oleh atau dihadapan pegawai – pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat dimana akta itu dibuat. Dari penjelasan Pasal tersebut oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio bahwa *Openbare Amtenare* itu diterjemahkan sebagai Pejabat Umum [23].

Habib Adjie juga mengemukakan tentang istilah *Openbare Ambtenare*, menurutnya istilah *Openbare Ambtenare* Notaris dimaknai bahwa Notaris adalah pejabat publik, dalam pengertian mempunyai wewenang dengan pengecualian, bahwa publik yang dimaksud bermakna hukum, bukan publik sebagai khalayak hukum sehingga menurutnya pejabat Notaris berbeda dengan pejabat pemerintahan yang produk ahkirnya merupakan produk publik[24].

---

[22] G.H.S Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris, cetakan V*, Gelora Aksara Pratama, hlm v

[23] R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, 1983, Kitab Undang – Undang Hukum Perdata,Pradnya Paramita, Jakarta.

[24] Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris SebagaiPejabat Publik*, Cetakan II, Refika Aditama, Bandung, hlm 27

2. Tinjauan Umum tentang Jabatan Notaris

Sejarah dari lembaga notariat yang dikenal sekarang ini dimulai pada abad ke – 11 atau ke – 12 di daerah pusat perdagangan yang sangat berkuasa pada zaman itu di Italia Utara. Daerah inilah yang merupakan tempat asal dari notariat yang dinamakan *"Latijnse Notariat"*[25]. *Latijnse Notariat* yaitu orang yang diangkat oleh penguasa umum, dengan tujuan melayani kepentingan masyarakat umum dan menerima uang jasanya *(honorarium)* dari dari masyarakat umum pula[26]. Dalam buku – buku hukum dan tulisan – tulisan romawi klassik nama "notariat" berasal dari nama atau title *"notarius"* yang menandakan suatu golongan orang – orang yang melakukan suatu bentuk pekerjaan tulis-menulis tertentu,akan tetapi yang dinamakan *"notarius"* dahulu tidaklah sama dengan "Notaris" pada abad sekarang[27]. Notarius juga sempat berganti nama menjadi *"notarii"* dari kata *"nota literia",* yaitu "tanda tulisan atau *"character"* yang mereka pergunakan untuk menuliskan atau menggambarkan perkataan – perkataan. Notarii diberikan secara khusus kepada para penulis pribadi Kaisar romawi, yang menjadikan *"notarii"* sebagai pejabat – pejabat istana dasn semata – mata merupakan pekerjaan administratif istana. Pekerjaan utama adalah menuliskan segala sesuatu yang dibicarakan dalam konsistorium Kaisar pada rapat – rapat yang membahas soal – soal di bidang kenegaraan[28]. Pada abad ini juga dikenal lembaga *"tabeliones"* dan *"tabularii".* Ada beberapa persamaan tabeliones dengan notariat yaitu orang-orang

[25] G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris,* Erlangga, Jakarta, hlm. 3
[26] *Ibid,* hlm 4
[27] Nico, 1990, *Tanggung jawab Notaris selaku Pejabat Umum*, Center of Dokumentation and Studies of Business Law, Yogyakarta, hlm 31
[28] G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm. 6

yang juga ditugaskan untukkepentingan masyarakat umum dalam pembuatan akta – akta dan surat – surat namun tidak memiliki status kepegawaian. Akta – akta dan surat – surat yang dibuat oleh tabeliones tidak memiliki kekuatan otentik seperti yang dibuat badan peradilan sehingga hanya memiliki kekuatan akta dibawah tangan. Tabularii bertugas untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam pembuatan akta – akta dan surat – surat juga, namun tabulari memiliki status sebagai pegawai negeri. Setelah mengalamiberbagai perkembangan *"tabellionaat"* dan *"notariat"* bergabung dan menyatukan diri dalam suatu badan yang dinamakan *"colllegium"*.

Lembaga notariat ini kemudian berkembang hingga ke negara Perancis pada abad ke – 13 dimana notariat memperoleh puncak perkembangannya [29]. Raja Prancis waktu itu adalah Raja Lodewijk de Heilige dianggap sangat berjasa dalam pembuatan perundang – undangan diberbagai bidang termasuk di bidang notariat, yang menjadi contoh bariperundang – undanganselanjutnya di bidang notariat. Pada tanggal 6 Oktober 1791 di Perancis diundangkannya undang – undang notariat. Dengan diundangkanya Undang – Undang Notariat tersebut, maka menghapuskan perbedaan yang terdapat sebelumnya di antara berbagai macam notariat dan berdasarkan undang – undang tersebut hanya dikenal satu macam notariat yakni Notaris. Undang – undang tersebut yang kemudian diganti lagi menjadi Ventose an XI pada tanggal 16 maret 1803 atau dikenal dengan *Ventose Wet*.[31]

[29] *Ibid,*hlm 11

1. Tinjauan Umum tentang Pengadilan Tata Usaha Negara/PTUN

Peradilan atau *Rechtspraak* (Belanda) atau *Judiciary* (Inggris) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara dalam penegakan hukum dan keadilan[30]. Menurut VAN PRAAG, peradilan adalah penentuan berlakunnya suatu aturan hukum terhadap sesuatu pristiwa yang kongkrit sehubungan dengan timbulnya sesuatu persengketaan[31]. R Subekti mengemukakan bahwa pengadilan *(Rechbank Court)* adalah badan yang melakukan peradilan untuk memeriksa, memutus sengketa – sengketa hukum dan pelanggaran – pelanggaran hukum atau undang – undang, sedangkan Peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakan hukum dan keadilan[32]. Mengacu pada bebrapa pendapat tersebut dapat kita tarik kesimpulan bahwa peradilan merupakan instansi yang netral terhadap suatu pristiwa hukum konkrit untuk kemudian melakukan proses memeriksa dan memasukan peristiwa itu ke dalam suatu norma hukum yang abstrak dan dituangkan melalui suatu keputusan oleh hakim sebagai suatu tugas negara untuk menegakan hukum dan keadilan. Untuk dapat disebut peradilan, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara, harus dipenuhi syarat – syarat sebagai berikut: [33]

a. Adanya suatu instansi/badan yang netral dan dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga mempunyai kewenangan

[30] Kuncoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa catatan tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, cetakan II, hlm 85.

[31] Van praag, 1950, Algemeine Nederland Administratief recht, hal 133.

[32] Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Paca Amandemen Konstitusi*, Kencana Media Group, Jakarta, hlm 2

[33] Sjacran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm 30

untuk memberikan putusan;

b. Terdapat suatu pristiwa hukum kongkrit yang memerlukan kepastian hukum;

c. Terdapatnya suatu peraturan hukum yang abstrak dan mengikat secara umum;

d. Adanya sekurang – kurangnya dua pihak;

e. Adanya hukum formal.

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terdapat tiga pilar kekuasaan yaitu, Kekuasaan Eksekutif, Kekuasaan Legislatif, dan Kekuasaan Yudikatif (Kehakiman). Berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 Undang – Undang Dasar 1945 jo Undang – Undang No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Ketentuan dalam pertimbangan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam membentuk Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahterah, aman, tentram serta tertib yanag dapat menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur dibidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat.

Peradilan Tata Usaha adalah suatu badan sebagai tempat masyarakat mencari keadilan dan harapan dapat memperoleh keadilan manakala aparat pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, membuat keputusan, dan atau tindakan – tindakannya melampaui batas kewenangannya (*Detournement de pouvior)* yang mengakibatkan kerugian terhadap masyarakat atau pihak yang bersangkutan karena keputusan atau tindakannya tersebut[34]. Sebelum terjadinya perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tantang Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai wewenang yudikatif, yaitu menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan perarturan perundang – undangan yang berlaku[35]. Perubahan yang mendasar dari perubahan atas Undang – Undang No 5 Tahun 1986 adalah dengan dihilangkanya wewenang pemerintah yakni Departemen Kehakiman sebagai Pembina Organisasi, Administrasi, dan Keuangan serta dihilangkanya wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan umum bagi hakim peradilan tata usaha negara. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan independensi lembaga peradilan tata usaha negara[36]. Perubahan secara umum atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah di ubah sebanyak dua kali yakni Undang –

[34] Bachsan Mustafa, 2001, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, hlm 109

[35] Pasal 1 Angka 4, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

[36] Ali Abdullah M, 2014, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemena*, Prenada Media Group, Jakarta. hlm 1

Undang Nomo 9 Tahun 2004 perubahan kesatu atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kemudian diubah kembali menjadi Undang – Undang Nomor 51 Tahun 2009 perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dan peradilan yang bersih serta berwibawa, yang dilakukan melakukan penataan sistem peradilan yang terpadu (*intergrated justice system),* terlebih pengadilan tata usaha negara secara konstitusional merupakan salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang mempunyai kewenangan dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara tata usaha negara[37].

Kompetensi Absolute Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili suatu perkara berkaitan dengan obyek sengketa. Objek sengketa dalam proses mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara telah di jabarkan di dalam Pasal 1 angka 9 Undang – Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

Sengketa tata usaha negara sebagaimana yang di maksud dalam Pasal 1 angka 10 Undang – Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

[37] Vide Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat maupun di daerah sebagai suatu akibat dikeluarkanya suatu keputusan, tata usaha negara termasuk sengketa kepegawaian yang kemudian diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Namun dalam Peradilan Tata Usaha Negara tidak semua tindakan pemerintah dapat diadili, karena hanya tindakan-tindakan tertentu saja yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian melihat penjabaran tersebut diatas, kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara minimal harus memiliki ciri – ciri:

a. Yang bersengketa (pihak – pihak) adalah orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara;
b. Obyek sengketa adalah keputusan tata usaha negara yakni penetapan/keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara; istilah penetapan tertulis menujuk pada isi, bukan pada bentuk, sehingga bentuk memo atau nota sekalipun dapat memenuhi syarat tertulis dan dapat dijadikan obyek sengketa asalkan jelas Badan atau Pejabat yang mengeluarkan[38].
c. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa berisi tindakan hukum tata usaha negara;
d. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa itu bersifat konkrit, individual, dan final yang akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

[38] SF. Marbun, dan Moh. Mahfud, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi negara*, Liberti, Yogyakarta, hlm 186

Disamping kompetensi Absolute Peradilan Tata Usaha Negara tersebut masih terdapat beberapa pembatasan lainnya, meskipun keputusan itu memenuhi unsur atau ciri – ciri sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 9, tetapi oleh Undang – Undang dinyatakan tidak dapat dijadikan sebagai obyek sengketa tata usaha negara. Di dalam Undang – Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, beberapa pembatasan tersebut dimuat dalam penjelasan Pasal 2, pasal 48, dan Pasal 49, serta Pasal 142.

Pada mulanya memang Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara hanya sebatas mengadili Tindakan Administrasi Pemerintah yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat kongkret, individual, final, dan memiliki akibat Hukum bagi orang atau badan hukum perdata sebagaimana penjabaran tersebut diatas. Pasca diundangkanya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah kewenangan tersebut diperluas. Perluasan kewenangan tersebut menyangkut hal – hal berikut :

a. Terkait dengan diperluasnnya makna keputusan yang menjadi obyek sengketa di PTUN. Hal ini tercermin dari makna keputusan berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan yaitu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal tersebut memperluas cakupan makna dari keputusan yang dapat menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara karena dilihat dari Unsur – unsur yang semakin sedikit, karena semakin sedikit maka maknanya

akan semakin luas dan tidak terbatas pada sengketa akibat keputusan dalam arti terbatas, tetapi mencangkup keputusan dalam arti yang lebih luas.

b. Terkait penambahan kewenagan baru berupa kewenangan mengadili tindakan badan/ pejabat pemerintah. Tindakan yang meliputi tindakan hukum *(rechlijke handelingen)* maupun tindakan nyata/faktual *(feitelijke handelingen)*. Sebelumnya objek sengketa tata usaha negara tidak termasuk tindakan faktual namun dengan berlakunya UU Administrasi Pemerintahan menambah kewenangan PTUN[39].

3. Tinjauan Umum Tentang Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad*).

Istilah perbuatan melawan hukum diambil dari *Onrechmatige daad* dalam bahasa Belanda lazimnya mempunyai arti yang sempit, yaitu arti yang dipakai dalam pasal 1365 *Bugelijk Wetboek* (BW) atau biasa dikenal dengan KUHPerdata bahwa :

> "Tiap perbuatan yang melawan hukum dan membawa kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahanya untuk mengganti kerugian tersebut" .

Perbuatan melawan hukum yang semula diragukan apakah merupakan suatu bidang hukum tersendiri dan tidak masuk ke salah satu bidang hukum yang sudah ada yang berkenaan dengan kesalahan dalam bidang hukum perdata, namun pertengahan abad ke – 19 perbuatan melawan hukum mulai

[39] Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan

diperhitungkan sebagai suatu bidang hukum tersendiri, baik di negara – negara Eropa Kontinental, misalnya Belanda dengan istirlah *Onrechmatige Daad,* ataupun di negara – negara anglo Saxion, yang dikenal dengan istilah *Tort.* Kata "*tort"* yang berasal dari bahasa latin "*torquere"* atau "*tortus"* yang berarti kesalahan atau kerugian (*injury)*[40]. MA Moegni Djojodirjo menjelaskan bahwa istilah perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdata termasuk perbuatan yang bersifat aktiv dan pasiv[41]. Ketentuan dalam Pasal 1365 KUHPerdata kemudian dipertegas kembali melalui Pasal selanjutnya yaitu Pasal 1366 bahwa:

"Setiap orang bertanggungjawab tidak hanya untuk kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatannya tetapi juga disebabkan oleh kelalaiannya"

Dari kedua pasal tersebut R. Subekti dan R Tjitrisudibio menyimpulkan bahwa perbuatan melawan hukum tidak hanya mencakup suatu perbuatan, tetapi juga mencangkup tidak berbuat.[42] Pada tahun 1919 Hoge Raad juga merumuskan pandangan luas mengenai perbuatan melawan hukum. Pada rumusannya, Hoge Raad mempergunakan rumusan yang terdapat dalam rancangan Heemskerk. Yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum menurut Hoge Raad tidak sama dengan perbuatan yang melawan ketentuan undang-undang tetapi perbuatan melawan hukum harus diartikan sebagai "berbuat" dan "tidak berbuat" yang memperkosa hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si

[40] Racmat Setiawan, 1982, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Alumni, Bandung, hlm 15

[41] MA. Moegni Djojodirjo, 1982, *Perbuatan Melawan Hukum, Pradnya Paramita*, Jakarata, hlm 13

[42] R. Subekti dan R Tjitsudibio,1992, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm 346.

pembuat atau bertentangan dengan asas kesusialaan dan kepatuhan dalam masyarakat, baik terhadap diri atau benda orang lain. Rumusan ini telah dituangkan dalam "*Standart Arrest"* 31 Januari 119 dalam perkara Cohen dan Lindenbaum[43]. Perbuatan melawan hukum yang diartikan sebagai berbuat dan tidak berbuat yang bertentangan dengan[44]:

a. Hak subyektif orang lain;
b. Kewajiban hukum pelaku;
c. Kaedah kesusialaan;
d. Kepatutan dalam masyarakat.

Definisi lain terhadap perbuatan melawan hukum yaitu[45]:

a. Tidak memenuhi sesuatu yang menjadi kewajibannya selain dari kewajiban kontraktual atau kewajiban *quasi contractual* yang menerbitkan hak untuk meminta ganti rugi;
b. Suatu perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang mengakibatkan timbulnya kerugian bagi orang lain tanpa ada hubungan hukum sebelumnya yang mana perbuatan atau tidak berbuat tersebut merupakan perbuatan biasa atau disebabkan oleh suatu kecelakaan;
c. Tidak memenuhi suatu kewajiban yang dibebankan oleh hukum, kewajiban mana ditujukan terhadap setiap orang pada umumnya, dan dengan tidak memenuhi kewajibannya tersebut dapat dimintkan suatu ganti kerugian;

---

[43] Rachmat Setiawan, 1987, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan dalam Yurisprudensi*, Varia Peradilan No 16 , Hlm 176.

[44] *Ibid,* hlm 177.

[45] W. Page Keeton, et al, 1984, *Prosser dan Keeton on torts, st Paul Minessota*, USA Wishpublishing Co,

d. Suatu kesalahan perdata *(civil wrong)* terhadap mana suatu ganti kerugian dapat dituntut yang bukan merupakan wanprestasi terhadap kontrak atau wanprestasi terhadap kewajiban *trust* ataupun wanprestasi terhadap kewajiban *equity* lainnya;

e. Suatu kerugian yang tidak disebabkan oleh wanprestasi terhadap kontrak atau lebih tepatnya, merupakan suatu perbuatan yang merugikan hak-hak orang lain yang diciptakan oleh hukum yang tidak terbit dari hubungan kontraktual;

f. Sesuatu perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang secara bertentangan dengana hukum melanggar hak orang lain yang diciptakan oleh hukum dan karenannya suatu ganti rugi dapat ditumtut oleh pihak yang dirugikan;

g. Perbuatan melawan hukum bukan suatu kontrak seperti juga kimia bukan suatu fisika atau matematika.

Dilihat dari berbagai pandangan oleh para ahli mengenai perbuatan melawan hukum yang selalu berkembang sehingga dapat disimpulkan unsur-unsur perbuatan melawan hukum. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata, suatu perbuatan melawan hukum harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

a. Adanya Suatu Perbuatan yang dimaksud adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang. Perbuatan ini mencakup berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Perbuatan yang dilakukan haruslah melawan hukum. Berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu jika perbuatan tersebut melanggar undang-undang, perbuatan tersebut melanggar hak orang lain yang dilindungi oleh hukum, perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban pelaku,

perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*geode zeden),* perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan.

b. Adanya unsur Kesalahan Jika melihat lagi pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata terdapat dua faktor yakni kesalahan dan kerugian. Kesalahan adalah perbuatan dan akibat-akibat yang dapat dipertanggungjawabkan kepada diri sendiri. Menurut Asser's bahwa istilah kesalahan sebagai suatu perbuatan yang dapat dipertanggungjawabakan si pelaku[46]. Menurut H.F Vollmar, bahwa untuk adanya kesalahan ada pertanyaan sebagai berikut[47]:

   1) Kesalahan dalam arti subyektif atau abstrak, yaitu apakah seseorang yang bersangkutan umumnya dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan itu.

   2) Kesalahan dalam arti obyektif atau kongkrit, yaitu apakah ada keadaan memaksa (*overmacht)* atau keadaan darurat (*noodoestand)*. Dalam hal ini orang tersebut dapat dipertanggungjawabkan perbuatannya namun karena ada keadaan memaksa maka tidak ada kesalahan.

c. Adanya Unsur Kerugian

Adanya kerugian (*schade)* bagi korban merupakan unsur perbuatan melawan hukum. Kerugian tersebut dalam bentuk :

1) Kerugian materiil

kerugian materiil dapat terdiri dari kerugian yang nyata-nyata diderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh oleh korban. Pelaku perbuatan melawan hukum harus mengganti kerugian tidak hanya untuk kerugian yang

[46] Rachmat Setiawan,1987, Op, cit, hlm 15
[47] Purwahid Patrik, *Dasar-dasar Hukum Perikatan,* Mandar Maju, Bandung 1994, hlm 65

nyata-nyata diderita, juga keuntungan yang seharusnya diperoleh.

2) Kerugian immateriil/idiil

Perbuatan melawan hukum juga dapat menimbulkan kerugian yang bersifat immateriil/idil seperti rasa ketakutan, trauma, rasa malu, dan merasa kehilangan kesenjangan hidup. Oleh karenanya kerugian immateriil/idil tetap dapat di taksir nilainya, sehingga penggantian tersebut dapat berupa uang, pengembalian nama baik, atau lainnya.

d. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian

Hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat suatu perbuatan melawan hukum. Kalau melihat lagi pada Pasal 1365 KUHPerdata, hubungan kausal ini dapat terlihat pada kalimat perbuatan yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian. Kerugian itu timbul karena disebabkan dengan adanya perbuatan, atau kerugian itu merupakan akibat dari perbuatan.

Melalui perkembangannya, munculah istilah Perbuatan melawan hukum oleh pejabat atau dikenal dengan sebutan *Onrechmatige Overheidsdaad* sebagaimana diketahui dalam sejarah di Indonesia tetap bersumber pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata tersebut di atas. Yang termasuk dalam lapangan hukum perdata[48]. Hal ini berdasarkan penafsiran R.O 2 dan Pasal 101 UUDS RI karena pada saat itu belum terbentuk peradilan tata usaha negara. Secara harfiah ada beberapa pendapat mengenai kata "perbuatan" dalam kata

[48] T. Bustomi, 1994, *Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara Teori dan Praktik*, Alumni, Bandungg, hlm. 19

perbuatan melawan hukum oleh pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad).* E. Utrecht mendefinisikan sebagai *"perbuatan pemerintah"*[49]. Bachsan Mustafa mengartikan sebagai *"perbuatan administrasi negara"*[50]. Kunjtoro mengartikan sebagai *"tindakan pemerintah"*[51]. Sjachran Basah mengartikan sebagai *"sikap-tindak"*[52].

Perbuatan Melanggar Hukum oleh pemerintah (O*nrechtmatige Overheisdaad*) adalah pengembangan dari konsep perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata. Dalam tataran teknis, *Onrechmatige Overheidsdaad* diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad).* Jika dalam perbuatan hukum perdata pelakunya adalah seseorang, maka pelaku perbuatan melawan hukum oleh pemerintah adalah badan atau Pejabat Pemerintahan. Adapun perbuatan-perbuatan pemerintah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan kepentingan umum dibagi kedalam dua golongan, yaitu[53]:

a. *Rechtshandelingen* (golongan perbuatan hukum)
b. *Feitelijke handelingen* (golongan yang bukan perbuatan hukum)

---

[49] E. Utrecht, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, hlm 86

[50] Bachsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti. Bandung, hlm 59

[51]Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.21

[52] Sjacran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, hlm, 11

[53] E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, hlm 63

Perbuatan pemerintah yang termasuk golongan perbuatan hukum adalah :

1) Perbuatan hukum menurut hukum privat (*sipil).* Ada dua pendapat yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan. *Pertama,* Pendapat ini dikemukakan oleh Prof. Scholten, beliau berpendapat bahwa sifat hukum privat itu mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak para pihak bersifat perorangan, sedangkan hukum administrasi negarabagian dari hukum publik. *Kedua,* pendapat Prof Krabbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat, namun untuk suatu masalah yang sudah ada peraturan khususnya maka tidak dapat menggunakan hukum privat.
2) Perbuatan hukum menurut hukum publik Perbuatan menurut hukum publik terbagi menjadi dua macam[54]:
    a) Perbuatan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling)* yaitu suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi negaraberdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan yang mengatur hubungan antara sesama administrasi negara maupun antara administrasi negara dan warga masyarakat. Misalnya ketetapan tentang pengankatan seseorang menjadi pegawai negeri sipil.
    b) Perbuatan hukum publik bersegi dua (*twezijdige publiekrechtlijke*

[54] Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm 308

handeling) yaitu suatu perbuatan aparat administrasi negara yang dilakukan oleh dua pihak atau secara sukarela (perjanjian, *oveenkomst)*. artinya bahwa dalam tindakan hukum ini ada persesuaian kehendak antara dua pihak dan tindakan hukum itu diatur oleh suatu hukum.

Berbicara mengenai perbuatan tentu tidak lupa dengan perbuatan-perbuatan hukum yang juga dilakukan oleh Notaris selaku pejabat umum. Melihat uraian pada Pasal 15 ayat (1) UUJN bahwa :

> "Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang – undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang – undang".

Berdasarkan uraian diatas, Perbuatan hukum oleh Notaris berupa kewenangan membuat akta otentik dan semua perbuatan, perjanjian dan penetapan. Kewenagan Notaris ini diuraikan secara luas namun tetap dengan pembatasan karena *pertama,* bahwa Notaris berwenang untuk membuat akta otentik hanya apabila hal itu dikehendaki oleh para pihak dan atau oleh pihak yang berkepentingan sehingga sebetulnya Notaris tidak berwenang membuat akta otentik secara jabatan (*ambtshalve).* Oleh karena itu Notaris tidak bisa membuat akta-akta di bidang hukum publik, karena wewenangnya hanya terbatas pada

pembuatan akta – akta dalam ranah privat. *Kedua* pembatasan lain dari wewenang Notaris adalah mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan hanya terkhusus tiga hal tersebut. *Ketiga,* oleh karena perbuatanperbuatan itu haruslah dikehendaki oleh para pihak atau yang berkepentingan maka dapat dikatakan perbuatan itu bukan merupakan perbuatan Notaris.

Hamaker berpendapat bahwa menkonstatir *"rechtshandeligen" (perbuatan hukum)* adalah bagian dari tugas Notaris, yang membedakan Notaris dari pejabat lainnya bahwa pejabat lain dapat sebagai pengecualian mengkonstatir perbuatan – perbuatan hukum, misalnya Pegawai Catatan Sipil untuk menyatakan dalam suatu akta adanya kehendak para pihak yang bersangkutan untuk melangsungkan perkawinan atau tentang adanya pengakuan seorang anak. Apa yang dilakukan oleh pejabat pencatatan sipil adalah pengecualian yang bersadar kepada ketentuan peraturan perundang – undangan. Menurut Hamaker juga berpendapat bahwa wewenang Notaris dalam melakukan perbuatan hukum tidak terbatas oleh apa yang diatur oleh Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris, karena sepanjang mengenai perbuatan – perbuatan hukum dan tidak melebihi perbuatan-perbuatan, untuk mana kepadanya oleh undang – undang diperkenankan dan atau secara tegas atau secara diam – diam untuk menkonstatir perbuatan yang tidak merupakan perbuatan hukum[55]. Adapun wewenang Notaris dalam mengkonstatir perbuatan – perbuatan yang bukan merupakan perbuatan hukum kedalam dua golonga, yaitu[56]:

a. Wewenang Notaris mengkonstatir perbuatan nyata (*feitelijke handelingen),*

[55] G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm 42
[56] *Ibid,* hlm 42 - hlm 43

yang termasuk dalam pembuatan akta notaris biasa seperti pembacaan akta, penandatanganan, dan lainnya.

b. Wewenang Notaris mengkonstatir perbuatan nyata secara tersediri, misalnya akta pencatatan Boedel, dan kejadian – kejadian pada saat mendengarkan rapat umum pemegang saham dalam perseroan terbatas.

Perbuatan Melanggar Hukum oleh pejabat pemerintahan biasanya di ajukan pada hakim perdata dalam lingkup Peradilan Umum. Namun semenjak diberlakukanya UU Administrasi Pemerintahanan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019, gugatan perdata yang didasarkan pada Perbuatan Melanggar Hukum oleh penguasa atau dalam istilah bahasa Belanda dikenal dengan *Onrechmatige Overheidsdaad* yang selama ini menjadi kompetensi peradilan umum, selanjutnya akan dilimpahkan kewenangan memeriksa dan mengadilinya pada peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga kelak peradilan tata usaha negara di Indonesia akan ada dua jenis atau macam gugatan, yaitu :

a. Gugatan pembatalan suatu keputusan badan/pejabat pemerintahan atas dasar pelanggaran perundang-undangan yang berlaku dan pelanggaran asas-asas umum pemerintah yang baik.

b. Gugatan ganti rugi material maupun immaterial atas dasar tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian material maupun imaterial menurut Undang-undang ini.

Pergeseran kewenagan Peradilan Umum kepada Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad)* berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan

telah membawa harapan baru bagi para pencari keadilan dan atau para penegakan hukum dalam sistem hukum Indonesia[57].

Seperti halnya perbuatan melawan hukum oleh badan/atau pejabat pemerintahan yang sebelumnya diajukan pada hakim perdata dalam lingkup Peradilan Umum, pejabat Notaris yang terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum juga diajukan di Pengadilan Umum.

G. METODE PENELITIAN

A. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif – analitis yang menggambarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku serta dikaitkan dengan teori – teori hukum serta dalam praktik pelaksanaan hukum dan kemudian data – data yang telah diperoleh akan dianalisis[58]. Penelitian deskriptif – analitis digunakan dalam penelitian ini karena peneliti ingin memberikan gambaran mengenai implikasi kewenangan peradilan tata usaha negara dalam mengadili perkara *Onrechmatige Overheidsdaad* terhadap Notaris sebagai pejabat umum.

B. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul dan permasalahan penelitian ini menggunakanmetode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual *(conceptual approach)* yaitu mencari asas – asas dan doktrin – doktrin dan sumber hukum

[57] Tri Cahya Indra Permana, 2016, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Genta Press, Yogyakarta, hlm 75

[58] Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta,Bandung. hlm. 29

dalam arti filosofis yuridis[59]. Metode penelitian ini digunakan dengan maksud untuk mengadakan pendekatan terhadap masalah dengan cara melihat dari segi peraturan perundang – undangan yang berlaku, dokumen – dokumen dan teori – teori yang dikemukakan dari para ahli yang hasil dari penelitian ini sudah dinyatakan reliable tanpa harus melalui proses pengujuian atau verifikasi. Penelitian ini akan mengkaji asas-asas yang berlaku umum atau disebut penelitian filosofis[60]. Terhadap norma, kaidah serta peraturan perundangan yang terkait dengan pejabat yaitu pejabat Notaris, kewenangan peradilan tata usaha negara dan perbuatan melawan hukum oleh pejabat. Cara penelitian yang dilakukan adalah penelitian kepustakaan (*library research)* yang dilakukan dengan cara membaca dan juga mengutip secara langsung maupun tidak langsung dari buku-buku maupun literatur yang bersifat ilmiah yang berhubungan dengan topik dalam penelitian ini[61]. Bahan hukum sebagai bahan penelitian diambil dari bahan kepustakaan yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, danbahan non hukum.

1. Bahan hukum primer

   Bahan hukum primer**,** yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari [62]:

   a. Undang – Undang Dasar 1945;

   b. Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);

[59] Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Jakarta, Predana Media Group, hlm 137-139

[60] Sukanto dan Mamudji, 1995, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,Raja Grafindo, hlm 62

[61] Amirudin dan Zainal Asiki, 2004, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 30

[62] *Ibid,* hlm. 31

c. Undang – Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

d. Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris;

e. Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahanan;

f. Perma Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad);*

2. Bahan hukum sekunder

Bersifat sebagai data eksternal dan yang erat hubunganya dengan bahan hukum primer[63]. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku – buku (*tektbook*), hasil – hasil penelitian, makalah-makalah, artikerl – artikel, berita pada media masa, komentar-komentar dari para pakar hukum, dan bahan – bahan referensi tertulis lainnya yang terkait dengan penelitian hukum ini.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan yang bersifat melengkapi terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:

a) Kamus Istilah Hukum;

[63] *Ibid,* hlm 31

b) Kamus Besar Bahasa Indonesia ;

c) Kamus Bahasa Indonesia – Kamus Bahasa Ingrris dan Kamus Bahasa inggris – Bahasa Indonesia.

C. Cara Pengumpulan Data

1. Studi pustaka : dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier, dan bahan non hukum. Penelusuran bahan – bahan hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, maupun melakukan penelusuran bahan hukum tersebut melalui media internet[64].
2. Bahan non hukum yang berupa jurnal, dokumen, buku-buku maupun hasil penelitian akan diperoleh melalui studi kepustakaan untuk dipahami dan selanjutnya digunakan sebagai pelengkap bagi bahn hukum.

D. Analisis Data

Bahan hukum dan bahan non hukum yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara preskriptif dengan menggunakan metode deduktif yaitu data umum tentang konsepsi hukum baik berupa asas – asas hukum,postulat serta ajaran – ajaran (doktrin) dan pendapat para ahli yang dirangkai secara sistematis sebagai susunan fakta – fakta hukum[65]. Pada kriteria cara berfikir ini, kebenaran merupakan cara

[64] Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Predana Media Group, Jakarta, hlm 160.

[65] Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Gafindo Persada, Jakarta, hlm 12.

kebenaran ideal yang sesnsi kebenaranya sudah tidak perlu dipermasalahkan lagi. Data – data yang didapat kemudian ditafsirkan dan dianalisis untuk memperoleh suatu kejelasan dan kesimpulan yang dipergunakan untuk menjawab permasalahan pada penelitian hukum ini.

1. Proses Penulisan

   Pada penelitian ini langkah – langkah yang akan ditempuh terdiri daritiga tahapan:

   a. Tahapan Persiapan

      Tahapan ini dimulai dengan pra penelitian, yaitu mengumpulkan bahan – bahan kepustakaan yang kemudian dilanjutkand dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian kepada dosen pembimbing. Setelah di konsultasikan dan dilakukan revisi – revisi yang diperlukan, kemudian penyusunan penelitian dilanjutkan ke tahap berikutnya.

   b. Tahapan Pelaksanaan

      Tahap ini dilakukan kegiatan penelitian kepustakaan, dimana dilakukan pengumpulan, pengkajian data-data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, dan bahan non hukum untuk disusun secara sistematis

   c. Tahapan Evaluasi

      Tahap ini dilakukan evaluasi terhadap hasil penelitian,

selanjutnya data – data diperoleh, disusun dalam bentuk laporan ahkir yang dikonsultasikan dengan dosen pembimbing untuk dilakukan revisi – revisi sehingga didapatkan hasil penelitian yang memuaskan.

2. Sistematika Penulisan

Lebih terarahnya penulisan tesis memerlukan sistematika yangjelas dan dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pembahasan. Berkaitan dengan itu pembahasan tesis ini terdiri dari beberapa bab, antara lain:

BAB I: Bab pendahuluan terdiri dari beberapa sub bab antara lainyang berisikan tentang; latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan metode penelitian;

BAB II: Bab kedua mengkaji lebih mendalam tentang tinjauan pustaka. Adapun kajian pustaka yang disajikan mengenai Pejabat; Pejabat Notaris; Peradilan Tata Usaha Negara; dan Perbuatan Melawan hukum oleh Pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad)*;

BAB III: Bab ini berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan, antara lain

berisikan tentang tentang Implikasi Perluasan Kewenangan PTUN dalam Mengadili Perkara *Onrechmatige Overheidsdaad* terhadap Jabatan Notaris;

BAB IV: Bab penutup yang berisikan tentang kesimpulan dan saran.

Daftar Pustaka

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum

Definisi politik hukum sebenarnya sangatlah beragam, banyak para ahli hukum yang mencoba untuk mendefinisikan tentang politik hukum. Mahfud MD mendefinisikan politik hukum adalah *"legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara".[66]

T.M. Radhie mantan kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.[67] Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang.

Soedarto mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan – badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan – peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk

[66] Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 1.

[67] Teuku Mohammad Radhie, Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional, dalam Majalah Prisma Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 3. Lihat: Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 13.

mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita – citakan.[68]

Abdul Hakim Garuda Nusantara mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu meliputi: *pertama,* pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada. *Kedua,* pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yangtelah ada dan pembuatan hukum – hukum baru. *Ketiga,* penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya. *Keempat,* peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.[69]

Berbagai definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa studi tentang politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan hal tersebut. Dengan demikian studi politik hukum sekurang-kurangnya mencakup tiga hal: *Pertama,* kebijakan negara (garis resmi) tentang hukumyang diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapaitujuan negara. *Kedua,* latar belakang poltik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum. *Ketiga,* penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.[70]

---

[68] Soedarto, Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum, dalam Hukum dan Keadilan, No.5 Tahun VII, Januari-Febuari 1979, hlm. 15-16. Dalam Mahfud MD, Membangun Politik Hukum..., Op.Cit., hlm. 14.

[69] Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional, dalam Mahfud MD, Membangun Politik Hukum... Ibid, hlm. 15.

[70] Mahfud MD, Politik Hukum... Op. Cit., hlm. 3-4.

Adapun dari berbagai macam definisi di atas tersebut dapat diambil rumusan bahwa politik hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapi tujuan negara.

Politik Hukum ada yang bersifat permanen atau berjangka panjang dan ada pula yang bersifat periodik atau dalam jangka waktu tertentu.[71] Contoh politik hukum yang permanen seperti: pemberlakuan perinsip pengujian yudisial, Keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, penggantian hukum – hukum peninggalan kolonial dengan hukum – hukum nasioanal, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Sementara politik hukum yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang sedang dihadapi pada seriap periode tertentu baik yang akan diberlakukan maupun yang akan dicabut.

Hukum cenderung merupakan produk politik, maka di dalam hukum akan tercermin kepentingan – kepentingan para penguasa. Oleh karenanya, produk hukum di negara hukum setidaknya terikat oleh beberapa hal seperti: asas legalitas, pembagian kekuasaan, hak – hak dasar, serta pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Maka suatu fungsi politik hukum adalah untuk memberikan garis ataupun batasan yang harus dipatuhi ketika membentuk hukum. Lebih – lebih, untuk merumuskan supaya hukum itu dapat berjalan efektif dan effesian, serta dapat menjadi suatu alat

[71] Ibid., hlm. 17.

pembaharuan sekaligus pembangunan.[72]

Ketika hukum dikaitkan dengan sebagai sarana untuk mencapai berbagai tujuan negara, maka politik hukum harus senantiasa berpijak pada:

a) Cita – cita bangsa, yaitu masyrakat yang adil dan makmur;
b) Harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara;
c) Harus dipandu oleh nilai – nilai pancasila sebagai dasar negara, yang mengacu pada basis: Moral agama, Hak Asasi Manusia, Kesatuan seleurh unsur bengsa, meletekkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, dan keadilan sosial;
d) Politik hukum harus melindungi seluruh unsur-unsur bangsa, demi mencapai keutuhan bangsa, keadilan sosial, demokrasi, nomokrasi, serta menciptakan toleransi dalam kehidupan beragama.[73]

Memahami politik hukum dapat dilakukan melalaui berbagai perspektif, seperti: filosofis, sosiologis, sampai dengan perspektif formal. Semisal Pancasila yang mengandung ideologi dan tujuan bangsa. Pancasila bisa dikatakan sebagai suatu politik hukum, jika kita memahaminya dengan menggunakan pendekatan dan perspektif secara filosofis.[74]

2. Tinjauan Umum tentang Pejabat TUN

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah Pejabat ada dua yaitu "Penjabat" dan "Pejabat". Penjabat diartikan sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara, sedangkan Pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting. Kata pejabat lebih merujuk kepada orang yang memangku suatu jabatan[75]. C.F. Strong berpendapat bahwa dalam suatu negara ada dua jenis pejabat, yaitu *Pertama*, Pejabat

[72] Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta: Mojok Buku, 2022, hlm. 19.

[73] Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum.. Op. Cit., hlm. 30-32.

[74] Ibid, hlm. 17-20

[75] Indroharto, Usaha Memahami Undang – Undang Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm 28

Negara yang akan merujuk pada pengertian pemerintahan dalam arti luas. *Kedua,* Pejabat Pemerintahan yang mengacu pada pengertian pemerintahan dalam arti sempit[76]. Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya[77]. Menurut E. Utrecht jabatan adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban atau sebagai subjek hukum (*person)* yang berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen)* baik menurut hukum publik maupun hukum privat[78]. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa setiap orang atau setiap badan yang memiliki wewenang hukum publik harus dimasukan dalam golongan penguasa[79]. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan. Menurut pasal 1 angka 2 UU Administrasi Pemerintahanan, fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahanan yang meliputi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Menurut Indroharto menyebutkan bahwa ukuran untuk dapat disebut Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dalam organ pemerintahan adalah sebagai berikut[80]:

---

76 Di Akses di Hukum Online, https://hukumonline.com/klinik//detail/ulasan/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan, pada tanggal 29 September 2021, Pukul 15.20 WIB.

77 Vide Pasal 1 angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Repubik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechmatige Overheidsdaad).

78 E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: NV Bali Buku Indonesia1957), hlm. 106

79 Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UU Press, Yogyakarta, hlm 58

80 Indroharto, 1993, *Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 137

a. Instansi – instansi resmi pemerintah yang berada dibawah Presiden sebagai kepala eksekutif;

b. Instansi – instansi dalam lingkungan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarakan peraturan perundang-undangan melaksankan urusan pemerintahan;

c. Instansi – instansi yang merupakan kerjasama antar pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;

d. Lembaga – lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas pemerintahan.

SF. Marbun juga menjelaskan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan, yaitu[81]:

a. Mereka yang termasuk dalam lingkungan eksekutif mulai dari Presiden sebagai kepala pemerintah (termasuk pembantu-pembantunya dipusat seperti wakil Presiden, para Menteri dan lembaga – lembaga non – departeme);

b. Mereka yang menyelenggarakan urusan desentralisasi, yaitu kepala daerah tingkat satu (termasuk sekertariat daerah tingkat satu dan dinas-dinas daerah tingkat I), kepala daerah tingkat dua (termasuk sekrtariat tingkat dua dan dinas-dinas tingkat II), dan pemerintahan desa;

[81] SF. Marbun dan Moh. Mahfud, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 141

c. Mereka yang menyelenggarakan urusan dikonsentrasi seperti Gubernur (termasuk sekertariat wilayah dan kantor wilayah), Bupat (termasuk sekertariat wilayah dan kantor daerah), Walikota Madiya, Walikota Administratif, Camat, serta Lurah;

d. Pihak ketiga atau pihak swasta yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah, baik yang diatur atas dasar hukum publik maupun hukum privat;

e. Pihak ketiga atau swasta yang memperoleh konsesi atau ijin dari Pemerintah;

f. Pihak ketiga atau swasta yang diberi subsidi oleh pemerintah, misalnya sekolah-sekolah swasta;

g. Yayasan – yayasan yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;

h. Pihak ketiga atau koperasi yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;

i. Pihak ketiga atau bank – bank yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;

j. Pihak ketiga atau swasta yang bertindak bersama-sama dengan pemerintah (persero) seperti BUMN yang memperoleh atribusi wewenang, PLN, POS, dan GIRO PAM, TELKOM, GARUDA dan lain – lain;

k. Ketua Pengadilan Negeri, Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkama Agung, serta Panitera dalam lingkungan peradilan;

l. Sekretariat pada lembaga tertinggi negara seperti MPR, dan lembaga-

lembaga tinggi negara serta sekertariat pada DPRD.

Berdasarkan hal tersebut, dapat kita simpulkan bahwa badan atau pejabat pemerintah adalah badan, unsur atau pegawai yang menjalankan fungsi pemerintahan dimana fungsi pemerintahan itu meliputi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan, Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan asas – asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Adapun yang termasuk pejabat sebagaimana dimaksud Pasal 122 Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apartur Sipil Negara adalah :

a. Presiden dan Wakil Presiden;
b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
i. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Pemberantasan

Korupsi;

j. Menteri dan jabatan setingkat Menteri;
k. Kepala perwakilan Republikan Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
l. Gubernur dan wakil gubernur;
m. Bupati/walikota dan wakil Bupati/walikota; dan
n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

Di Indonesia selain istilah pejabat negara dan pejebat pemerintah, ada pejabat umum. Boedi Harsono menafsirkan bahwa pejabat umum adalah orang yang diangkat oleh instansi berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum dibidang atau kegiatan tertentu.[82] Pejabat umum di Indonesia ada dua jenis yakni[83] Pejabat non Pegawai Negeri Sipil seperti Pejabat Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Lelang Kelas II. Pejabat Pegawai Negeri Sipil seperti Pejabat Lelang Kelas I dan Pencatatan sipil. Oleh karena itu Notaris pastilah pejabat umum, sedangkan pejabat umum bukan hanya Notaris.

Notaris sebagai pejabat umum, merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtenare* yang terdapat dalam Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris, dan dalam Pasal 1868 KUHPerdata.[84]

[82] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, (Jakarta:Universitas Trisakti, 2001), hlm. 486

[83] Fayakundia Putra Sufi, 2017, *Pemisahan Jabatan Umum di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Volume 22, Nomor 3.

[84] H.S Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris*, cetakan V, Gelora Aksara

Pertama, Pasal 1 UUJN menyebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud undang-undang ini. Memperhatikan ketentuan Pasal 1 UUJN, maka dapat dijelaskan bahwa Notaris adalah:

a. Pejabat umum
b. Berwenang membuat akta otentik
c. Ditentukan oleh undang-undang

Kedua, Pasal 1868 KUHPerdata yang menjelaskan bahwa suatu akta otentik dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat dimana akta itu dibuat. Dari penjelasan Pasal tersebut oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio bahwa *Openbare Amtenare* itu diterjemahkan sebagai Pejabat Umum.[85]

Habib Adjie juga mengemukakan istilah *Openbare Ambtenare*, menurutnya istilah *Openbare Ambtenare* Notaris dimaknai bahwa Notaris adalah pejabat publik, dalam pengertian mempunyai wewenang dengan pengecualian, bahwa publik yang dimaksud bermakna hukum, bukan publik sebagai khalayak hukum sehingga menurutnya pejabat Notaris berbeda dengan pejabat pemerintahan yang produk ahkirnya merupakan produk

Pratama, hlm v

[85] R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta.

publik.[86]

3. Tinjauan Umum tentang Jabatan Notaris

Sejarah dari lembaga notariat yang dikenal sekarang ini dimulai pada abad ke – 11 atau ke – 12 di daerah pusat perdagangan yang sangat berkuasa pada zaman itu di Italia Utara. Daerah inilah yang merupakan tempat asal dari notariat yang dinamakan *"Latijnse Notariat"*.[87] *Latijnse Notariat* yaitu orang yang diangkat oleh penguasa umum, dengan tujuan melayani kepentingan masyarakat umum dan menerima uang jasanya *(honorarium)* dari dari masyarakat umum pula.[88] Dalam buku-buku hukum dan tulisan-tulisan romawi klassik nama "notariat" berasal dari nama atau title "notarius" yang menandakan suatu golongan orang- orang yang melakukan suatu bentuk pekerjaan tulis-menulis tertentu, akan tetapi yang dinamakan "notarius" dahulu tidaklah sama dengan "Notaris" pada abad sekarang.[89] Notarius juga sempat berganti nama menjadi "notarii" dari kata *"nota literia",* yaitu "tanda tulisan atau *"character"* yang mereka pergunakan untuk menuliskan atau menggambarkan perkataan-perkataan. Notarii diberikan secara khusus kepada para penulis pribadi Kaisar romawi, yang menjadikan "notarii" sebagai

[86] Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cetakan II, Refika Aditama, Bandung, hlm 27

[87] G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris,* Erlangga, Jakarta, hlm. 3

[88] Ibid, hlm 4

[89] Nico, 1990, *Tanggung jawab Notaris selaku Pejabat Umum*, Center of Dokumentation and Studies of Business Law, Yogyakarta, hlm 31

pejabat-pejabat istana dasn semata-mata merupakan pekerjaan administratif istana. Pekerjaan utama notarii" adalah menuliskan segala sesuatu yang dibicarakan dalam konsistorium Kaisar pada rapat-rapat yang membahas soal-soal di bidang kenegaraan.[90] Pada abad ini juga dikenal lembaga *"tabeliones"* dan *"tabularii"*. Ada beberapa persamaan tabeliones dengan notariat yaitu orang-orang yang juga ditugaskan untuk kepentingan masyarakat umum dalam pembuatan akta-akta dan surat - surat namun tidak memiliki status kepegawaian. Akta-akta dan surat- surat yang dibuat oleh tabeliones tidak memiliki kekuatan otentik seperti yang dibuat badan peradilan sehingga hanya memiliki kekuatan akta dibawah tangan. Tabularii bertugas untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam pembuatan akta-akta dan surat-surat juga, namun tabularii memiliki status sebagai pegawai negeri. Setelah mengalami berbagai perkembangan *"tabellionaat"* dan "notariat" bergabung dan menyatukan diri dalam suatu badan yang dinamakan *"colllegium"*.

Lembaga notariat ini kemudian berkembang hingga ke negara Perancis pada abad ke-13 dimana notariat memperoleh puncak perkembangannya.[91] Raja Prancis waktu itu adalah Raja Lodewijk de Heilige dianggap sangat berjasa dalam pembuatan

[90] G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm. 6

[91] Ibid,hlm 11

perundang-undangan diberbagai bidang termasuk di bidang notariat, yang menjadi contoh bari perundang-undangan selanjutnya di bidang notariat. Pada tanggal 6 Oktober 1791 di Perancis diundangkannya undang-undang notariat. Dengan diundangkanya undang-undang notariat tersebut, maka menghapuskan perbedaan yang terdapat sebelumnya di antara berbagai macam notariat dan berdasarkan undang-undang tersebut hanya dikenal satu macam notariat yakni Notaris. Undang-undang tersebut yang kemudian diganti lagi menjadi Ventose an XI pada tanggal 16 maret 1803 atau dikenal dengan *Ventose Wet*.[92]

Perkembangan notariat juga sampai ke negeri Belanda pada abad ke-18 dengan dua dekrit Kaisar yakni memberlakukan *Ventose Wet* di seluruh negeri Belanda. Selama berlakunya *Ventose Wet* ternyata ada banyak desakan-desakan dari masyarakat Belanda untuk segera membentuk suatu perundang-undangan nasional yang sesuai dengan aspirasi rakyat di bidang notariat. Oleh karena hal tersebut, maka pemerintahan Belanda mengeluarkan Undang-undang Ned. Stb. No. 20 pada tanggal 9 juli 1842 tentang jabatan Notaris atau dikenal dengan sebutan *Notaris Wet*. Namun ternyata undang-undang tersebut tidak lain dari pada mengadakan perubahan-perubahan dalam *Ventose Wet*

[92] Ibid, hlm 12

itu sendiri, sehingga banyak ketidakpuasan dari masarakat Belanda.[93]

Pemerintahan kolonial Belanda telah melakukan penjajahan di Indonesia, dengan mengadaptasi *Ventose Wet* dari Prancis dengan diberi nama *Notaris Wet*. Sejalan dengan asas konkordasi, bahwa undang- undang itu juga diberlakukan di Hindia Belanda atau sekarang biasa kita sebut dengan Indonesia pada tanggal 26 Januari tahun 1860. Notariat seperti yang dikenal pada zaman *"Republik der Vere nigde Nedelanden"* mulai masuk di Indonesia pada awal abad ke-17 dengan beredarnya *"Oost Ind. Compagnie"* di Indonesia. Pada tanggal 27 Agustus 1620, yaitu beberapa bulan setelah dijadikannya Jacarta (sekarang menjadi Jakarta) sebagai ibukota untuk pertama kalinya mengakat Notaris pertama yakni Melchior Kerchem pada tanggal 27 Agustus 1620, sesudah pengakatan yang dilakukan oleh Gubernur jumlah Notaris di jakarta ditambah kemudian dilanjutkan diangkatnya Notaris dikota-kota lain yang hingga saat ini terus berkembang di berbagai wilayah di Indonesia.

Lembaga notariat ini semula hanya diperuntukan bagi golongan- golongan Eropa terutama dalam bidang hukum perdata, namun pada masa itu masyarakat Indonesia juga membutuhkan untuk membuat suatu perjanjian sehingga dalam

[93] Ibid,hlm 14

perkembangannya lembaga notariat ahkirnya diadopsi dan menjadi hukum notariat di Indonesia dan berlaku untuk semua golongan.[94] *Ordonasi Staatsblad* 1860 Nomor 3 atau biasa dikenal dengan Peraturan Jabatan Notaris ini masih berlaku sampai diterbitkannya Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan diubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dan hingga kini belum dilakukan perubahan kembali. Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa:

> "Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya"

Akta otentik berdasarkan Pasal 1868 KUHPerdata adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat, sedangkan akta otentik pada penjelasan Pasal 1 angka 7 UUJN merupakan Akta yang dibuat dihadapan Notaris.

Berdasarkan penjelasan pada pasal diatas menekankan bahwa untuk dapat membuat akta otentik, Notaris harus mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum yang berwenang dan seorang pejabat umum tidak mempunyai kedudukan sebagai

[94] Nico, 1990, *Tanggung jawab Notaris selaku Pejabat Umum,* Center for Documentation and Studies of Business Law, Yogyakarta, hlm 35

Pegawai Negeri karena Notaris tidak menerima gaji melaikan *honorarium* dari *clientnya.*

Adapun kewenangan Notaris yakni :[95]

(1) Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, slinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

(2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (1), Notaris berwenang pula:

a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tanggan dengan mendaftar dalam buku khusus;

b. membukukan surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;

c. membuat kopi dari asli surat dibawah tangn berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;

[95] Pasal 15, Undang-Undang No 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

d. melakukan pengesahan kecocokan potocopy dengan surat aslinya;

e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;

f. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan;atau

g. membuat risalah lelang

(3) Selain kewenagan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenagan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan jabatannya Notaris berkewajiban untuk:[96]

a. bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan yang terkait dalam perbuatan hukum;

b. membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris;

c. melekatkan durat dan dokumen serta sidik jari penghadap pada Minuta Akta;

d. mengeluarkan Grosse Akta, Salinan Akta, atau Kutipan Akta berdasarkan Minuta Akta;

e. memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang- Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya;

f. merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya

[96] Pasal 16, Undang-Undang No 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

dan segala ketrangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain;

g. menjilid Akta yang dibuatnnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) Akta, dan jika jumlah Akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, Akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;

h. membuat daftar dari Akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimannya surat berharga;

i. membuat daftar Akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan Akta setiap bulan;

j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i daftar nihil yang berkenaan dengana wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementrian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;

k. mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap ahkir bulan;

l. mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinnya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang

bersangkutan;

m. membacakan Akta dihadapan penghadap dengan dihadiri paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris; dan
n. Menerima magang calon Notaris.

Kewajiban Notaris merupakan sesuatu yang wajib dilakukan oleh Notaris, yang jika tidak dilakukan atau dilanggar, maka atas pelanggaran tersebut akan dikenakan sanksi terhadap Notaris. Jabatan Notaris sebagai seorang pejabat umum merupakan suatu jabatan terhormat yang diberikan oleh Negara secara atributif melalui undang-undang kepada seseorang yang dipercayainya. Oleh karena itu Notaris wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya, baik didalam menjalankan jabatannya maupun diluar menjalankan jabatannya.

Segala hal yang dilakukan oleh setiap individu merupakan bagian dalam suatu tatanan masyarakat sosial dan tidak lepas dari apa yang dinamakan dengan tanggung jawab. Begitupula Jabatan Notaris yang akan memiliki tanggungjawab terhadap apa yang sengaja maupun tidak sengaja dibuat dan harus dimintakan pertanggungjawaban apabila menimbulkan kerugian bagi orang lain. Ada tiga pertanggungjawaban oleh Notaris dalam konteks

hukum, yaitu:[97]

a. Pertanggungjawaban perdata

Menurut R. Wirjono Prodjodikoro bahwa pertanggungjawaban atas perbuatan seseorang biasanya praktis baru ada arti apabila orang itu melakukan perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh hukum dan sebagian besar dari perbuatan-perbuatan seperti ini merupakan suatu perbuatan yang di dalam KUHPerdata dinamakan dengan perbuatan melanggar hukum *(onrechmatige daad).*[98] Menurut M.A. Moegni Djojodirdjo ketika Notaris yang melakukan perbuatan melawan hukum dan merugikan pihak lain maka pertanggungjawabannya merujuk pada ketentuan pasal 1365 KUHPerdata.[99] Tanggung jawab yang dimiliki Notaris menganut prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan *(based on fault of libility)* yang harus memenuhi empat unsur pokok, yaitu:[100]

1) Adanya perbuatan
2) Adanya unsur kesalahan
3) Adanya unsur kerugian
4) Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian Tanggung jawab seorang Notaris timbul apabila adanya perbuatan yang menimbulkan kesalahan dalam pelaksanaan tugas jabatan Notaris dan itu

[97] Nico, op.cit, hlm 35

[98] R. Wirjono Prodjodikiro, 2000, *Perbuatan Melawan Hukum dipandang dari sudut Hukum Perdata,* Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm 5

[99] Nico, 1990, *Tanggung jawab Notaris selaku Pejabat Umum,* Center for Documentation and Studies of Business Law, Yogyakarta, hlm 86

[100] R. Wirjono Prodjodikiro, *Perbuatan Melawan Hukum dipandang dari sudut Hukum* Perdata, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm 6

merugikan orang lain. Dari uraian tersebut diatas bahwa bentuk tanggung jawab perdata apabila Notaris dinyatakan telah terbukti melakukan perbuatan melawan hukum yang mengacu pada ketentuan pasal 1365 KUHPerdata adalah Notaris wajib memberikan penggantian biaya ganti rugi dan bunga sesuai dengan apa yang digugat oleh pihak yang dirugikan. Kerugian yang dibayarkan oleh Notaris didasarkan pada hubungan hukum antara Notaris dan pihak yang dirugikan tersebut.

b. Pertanggungjawaban pidana

Jabatan Notaris tidak hanya tunduk hanya pada peraturan UUJN dan Kode Etik Notaris, melainkan terikat pula dengan ketentuan perundang-undangan yang lainnya sehingga tidak menutup kemungkinan Notaris selaku pejabat umum dapat dikenakan tuntutan pidana. Apabila Notaris terbukti dengan sengaja melakukan atau membantu suatu tindak pidana seperti pemalsuan dokumen dalam pembuatan akta yang dibuatnya maka bentuk tanggung jawab seorang Notaris adalah Notaris dapat dipanggil oleh Kepolisian, Kejaksaan, dan atau Hakim dengan terlebih dauhulu meminta persetujuan Majelis Kehormatan Notaris. Hal ini sudah diatur dalam ketentuan Pasal 66 UUJN.

c. Pertanggungjawaban administratif (Tanggung jawab

berdasarkan Peraturan Jabatan Notaris/UUJN dan Kode Etik Notaris).

Selain tanggungjawab perdata dan pidana yang dijatuhkan terhadap Notaris, terdapat pula sanksi administrasi. Sanksi administrasi ini diperuntukana bagi Notaris yang melanggar ketentuan – ketentuan yang telah diatur di dalam UUJN dan Kode Etik Notaris. Bentuk pertanggungjawabanya adalah Notaris yang melanggar ketentuan di dalam UUJN dan Kode Etik dapat diberikan terguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat atau pemberhentian tidak hormat.

4. **Pengertian dan profesi Notaris**

Dalam Pasal 1 angka (1) Undang – Undang Jabatan Notaris, menyatakan bahwa:

"Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang ini atau berdasarkan Undang – Undang lainnya."

Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), bahwa:

"Notaris adalah orang yang mendapat kuasa dari pemerintah (dalam hal ini Departemen Kehakiman) untuk

mengesahkan dan menyaksikan berbagai surat perjanjian, surat wasiat, akta, dan sebagainya[101].

Secara umum, profesi adalah pekerjaan tetap di bidang tertentu berdasarkan keahlian khusus yang dimiliki seseorang dengan tujuan untuk memperoleh penghasilan. Profesi hukum sendiri mempunyai arti yang luas, dimana setiap peran memiliki karakteristik dan tanggung jawab sendiri – sendiri. Profesi hukum meliputi Polisi, Hakim, Advokat, Jaksa, Notaris, dan lain – lain. Sebagai profesi, Notaris merupakan suatu profesi yang mulia *(officium Nobile),* dikarenakan profesi Notaris sangat erat hubungannya dengan kemanusiaan. Akta yang dibuat oleh Notaris dapat menjadi dasar hukum atas status harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Kekeliruan atas akta Notaris dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebaninya seseorang atas suatu kewajiban[102].

Untuk lebih memahami profesi Notaris, terlebih dahulu harus diketahui apa yang dinamakan dengan istilah profesi itu sendiri. Profesi adalah sebutan atau jabatan dimana orang yang menyandangnya memiliki pengetahuan khusus yang diperoleh melalui *training* atau pengalaman lain, atau diperoleh melalui keduanya, sehingga penyandang profesi dapat

[101] http://kbbi.co.id/arti-kata/notaris, diakses pada tanggal 08 Oktober 2019
[102] Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia Persfektif Hukum dan Etika,* UII Press, Yogyakarta, 2013, h. 25

membimbing atau memberi nasihat/saran serta melayani orang lain dalam bidangnya sendiri[103].

Notaris merupakan salah satu profesi dari sekian banyaknya profesi hukum. Notaris yang mempunyai peran serta aktivitas dalam profesi hukum tidak dapat dilepaskan dari persoalan persoalan mendasar yang berkaitan dengan fungsi serta peranan hukum itu sendiri, dimana hukum diartikan sebagai kaidah-kaidah yang mengatur segala perikehidupan masyarakat, lebih luas lagi hukum berfungsi sebagai alat untuk pembaharuan masyarakat. Notaris sebagai pengemban profesi harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan, maka dari itu secara pribadi Notaris bertanggungjawab atas mutu jasa yang diberikannya. Sebagai pengemban misi pelayanan, profesi Notaris terikat dengan kode etik Notaris yang merupakan penghormatan martabat manusia pada umumnya dan martabat Notaris pada khususnya, maka dari itu pengemban profesi Notaris mempunyai ciri-ciri mandiri dan tidak memihak. Jabatan profesi notaris merupakan profesi yang menjalankan tugas sebagian kekuasaan negara khususnya di bidang hukum privat, di samping itu juga mempunyai peranan penting dalam pembuatan akta autentik yang mempunyai kekuatan pembuktian paling sempurna. Profesi Notaris pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dengan

[103] E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum,* Kanisius, Yogyakarta, 1995, h. 33

sistem pemikiran ideologi suatu bangsa karena menyangkut kepentingan orang banyak. Kepentingan-kepentingan itu antara lain:

1. Kepentingan klien yang dapat bersifat individual maupun kolektif. Kepentingan klien ini akan langsung terkait bilamana terjadi pelanggaran professional.
2. Kepentingan masyarakat yang harus mengedepankan pelayanan kepentingan umum.
3. Kepentingan Negara, jika menyangkut kepentingan Negara maka masalahnya akan berkaitan dengan kebijaksanaan sosial dalam bentuk program-program pembangunan khususnya di bidang hukum.
4. Kepentingan organisasi profesi, dimana peranan organisasi tidak hanya berusaha untuk pembinaan para anggotanya, tetapi juga pembinaan terhadap sumber daya manusia yang berdaya jangkau luas ke depan.

a. **Asas pelaksanaan tugas jabatan Notaris**

Dalam ketentuan Pasal 10 Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mencantumkan Asas Umum Pemerintahan Baik. Asas tersebut merupakan salah satu alasan menggugat bagi masyarakat untuk meminta pembatalan atau dinyatakan tidak sahnya Keputusan Tata Usaha Negara yang ditentukan oleh Pejabat/Badan Tata

Usaha Negara[104]. Asas atau prinsip merupakan sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, dasar, tumpuan, tempat untuk menyandarkan sesuatu, mengembalikan sesuatu hal yang hendak dijelaskan[105]. Asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis, sehingga ia merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita – cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Melalui asas ini, peraturan – peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis[106]. Ada beberapa asas yang harus dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas jabatan Notaris, yaitu:

1. Asas Persamaan

   Persamaan mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, dimana pada situasi sama harus diperlakukan dengan sama, dan dengan perdebatan, dimana pada situasi yang berbeda diperlakukan dengan berbeda pula. Keadilan dan persamaan mempunyai hubungan yang sangat erat, begitu eratnya sehingga jika terjadi perlakuan yang tidak sama, hal tersebut merupakan suatu ketidakadilan. Sehubungan dengan hal tersebut, H.L.A. Hart menyatakan bahwa keadilan tidak lain dari menempatkan setiap individu yang berhak dalam hubungan dengan sesamanya. Mereka berhak mendapatkan posisi yang relatif masing-masing sama atau kalau tidak, masing-masing tidak sama. Jadi postulatnya adalah perlakuan yang

[104] Achmad Ruslan, *Implementasi Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik,* Amannagappa Vol 21 No. 1, Maret 2013, h. 52
[105] Mahadi, *Falsafah Suatu Pengantar,* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, h. 119
[106] Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum,* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 45

sama terhadap hal-hal yang sama[107].

Notaris dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak membeda – bedakan satu dengan yang lainnya berdasarkan keadilan sosial – ekonomi atau alasan lainnya. Bahkan Notaris wajib memberikan jasa hukum di bidang kenotariatan secara cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu, yang mana hal ini diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris[108].

2. Asas Kepercayaan

Jabatan Notaris merupakan jabatan kepercayaan yang harus selaras dengan mereka yang menjalankan tugas jabatan Notaris sebagai orang yang dapat dipercaya. Notaris sebagai jabatan kepercayaan, wajib untuk menyimpan rahasia mengenai akta yang dibuatnya dan keterangan/pernyataan tersebut kepada pihak yang memintanya.[14]

3. Asas Kepastian Hukum

Indonesia merupakan negara hukum dimana negara hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Persoalan kepastian hukum bukan lagi

[107] Zamrony, "Notaris-PPAT: Kualifikasi Sama, Perlakuan Beda", diakses dari http://zamrony.Word press.com/, pada tanggal 20 Oktober 2019, Pukul 20:40 WITA
[108] Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (kumpulan tulisan tentang Notaris dan PPAT),* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, h. 83 [14]*Ibid.,*

semata mata menjadi tanggung jawab negara seorang. Kepastian hukum itu harus menjadi nilai bagi setiap pihak dalam sendi kehidupan, di luar peranan negara itu sendiri dalam penerapan hukum legislasi maupun yudiksi. Setiap orang atau pihak tidak diperkenankan untuk bersikap atau bertindak semena-mena. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Notaris dalam menjalankan jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang berkaitan dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam akta. Bertindak berdasarkan aturan hukum yang berlaku tentunya akan memberikan kepastian kepada para pihak, bahwa akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga jika terjadi permasalahan, akta Notaris dapat dijadikan pedoman oleh para pihak.

4. Asas Kehati-hatian

Asas kehati-hatian ini merupakan penerapan dari Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang – Undang Jabatan Notaris, yang menyatakan bahwa dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib bertindak amanah, jujur, saksama, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Notaris mempunyai peranan untuk menentukan suatu tindakan dapat dituangkan dalam bentuk akta atau tidak. Sebelum sampai pada keputusan seperti ini, Notaris harus mempertimbangkan dan melihat semua dokumen

yang diperlihatkan kepada Notaris, meneliti semua bukti yang diperlihatkan kepadanya, mendengarkan keterangan atau pernyataan para pihak.

Keputusan tersebut harus didasarkan pada alasan hukum yang harus dijelaskan kepada para pihak. Pertimbangan tersebut harus memperhatikan semua aspek hukum termasuk masalah hukum yang akan timbul di kemudian hari. Selain itu, setiap akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris harus mempunyai alasan dan fakta yang mendukung untuk akta yang bersangkutan atau ada pertimbangan hukum yang harus dijelaskan kepada para pihak/penghadap.

5. Asas Profesionalitas

Asas ini merupakan suatu persyaratan yang diperlukan untuk menjabat suatu pekerjaan (profesi) tertentu, yang dalam pelaksanaannya memerlukan ilmu pengetahuan, keterampilan, wawasan, dan sikap yang mendukung sehingga pekerjaan profesi tersebut dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan. Dengan demikian dapat dipahami bahwa profesionalisme merupakan suatu kualitas pribadi yang wajib dimiliki oleh seseorang dalam menjalankan suatu pekerjaan tertentu dalam melaksanakan pekerjaan yang diserahkan kepadanya[109]. Profesionalisme dalam profesi Notaris

[109] Abdul Manan, *Aspek - Aspek Pengubah Hukum,* Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006, h. 151

mengutamakan keahlian (keilmuan) seorang Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris. Tindakan profesionalitas Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya diwujudkan dalam melayani masyarakat dan akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris. Dimana Notaris tersebut harus didasari atau dilengkapi dengan berbagai ilmu pengetahuan hukum dan ilmu-ilmu lainnya yang harus dikuasai secara terintegrasi oleh Notaris, sehingga akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris tersebut mempunyai kedudukan sebagai alat bukti yang sempurna dan kuat.

b. **Persyaratan pengangkatan Notaris**

Syarat untuk dapat diangkat menjadi Notaris sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Jabatan Notaris, adalah:

a. Warga Negara Indonesia;
b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
c. Berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun;
d. Sehat jasmani dan rohani yang dinyatakan dengan surat keterangan sehat dari dokter dan psikiater;
e. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan;
f. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan berturut-turut pada kantor Notaris atau

prakarsa sendiri atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariatan;

g. Tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau tidak sedang memangku jabatan lain yang oleh Undang-Undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris; dan

h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Persyaratan tersebut di atas juga sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Cuti, Perpindahan, Pemberhentian, dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris. Undang-Undang telah menetapkan serangkaian persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat diangkat menjadi seorang Notaris. Hal ini bertujuan untuk menciptakan lembaga Notaris yang memiliki mutu yang baik dalam hal penguasaan ruang lingkup pekerjaan maupun akhlak budi pekerti yang baik, karena jabatan Notaris merupakan jabatan yang mengemban kepercayaan dari masyarakat. Sehingga sudah menjadi kewajiban seorang Notaris yang baru diangkat untuk dapat menjaga kehormatan martabat profesi tersebut di mata masyarakat.

c. **Kewenangan, kewajiban, dan larangan Notaris**

Kewenangan merupakan suatu tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mengatur jabatan yang bersangkutan. Dengan demikian, setiap wewenang ada batasannya sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya[110]. Dalam menjalankan tugasnya, Notaris memiliki sejumlah kewenangan yang harus dilakukannya. Setiap wewenang yang diberikan kepada Notaris ada aturan hukumnya sebagai batasan agar jabatannya dapat berjalan dengan baik, dan tidak bertabrakan dengan wewenang jabatan lainnya. Berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris, diuraikan kewenangan Notaris yang harus dilaksanakan dalam menjalankan jabatannya, yaitu:

(1) Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain

[110] Ghansham Anand,*Karakteristik Jabatan Notaris di Indonesia,* Prenadamedia Group, cet. I, Jakarta, 2018,h. 37

atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.

(2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:

a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
b. Membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
c. Membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
g. Membuat akta risalah lelang.

(3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Melihat luasnya kewenangan yang dimiliki oleh seorang Notaris dalam melaksanakan jabatannya, dapat disimpulkan bahwa pekerjaan seorang Notaris tersebut tidaklah sesederhana dilihat sebagian orang.

Seorang Notaris harus mengetahui batasan wewenangnya dalam hal pembuatan akta-akta apa saja yang boleh dibuatnya. Hal ini bertujuan agar jangan sampai seorang pejabat Notaris membuat akta yang bukan dalam kewenangannya tersebut. Apabila seorang Notaris melanggar salah satu kewenangan yang dimilikinya dalam hal pembuatan akta, tentu akan berakibat kepada akta yang dibuatnya itu menjadi tidak autentik dan hanya mempunyai kekuatan seperti akta yang dibuat di bawah tangan.

Wewenang Notaris menurut G.H.S. Lumban Tobing meliputi 4 (empat) hal yaitu[111].

1. Notaris harus berwenang sepanjang menyangkut akta yang dibuat itu. Maksudnya adalah bahwa tidak semua akta dapat dibuat oleh Notaris. Akta–akta yang dapat dibuat oleh Notaris hanya akta–akta tertentu yang ditugaskan atau dikecualikan kepada Notaris berdasarkan peraturan perundang–undangan;
2. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai orang untuk kepentingan siapa akta itu dibuat. Maksudnya Notaris tidak berwenang membuat akta untuk kepentingan setiap orang. Misalnya dalam Pasal 52 Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris ditentukan bahwa Notaris

[111] G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris,* PT. Gelora Aksara Pratama, Cet. 4, 1996,h. 49

tidak diperkenankan membuat akta untuk diri sendiri, istri/suami, orang lain yang mempunyai hubungan kekeluargaan dengan Notaris, baik karena perkawinan maupun hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah dan/atau ke atas tanpa pembatas derajat, serta dalam garis ke samping sampai dengan derajat ketiga, serta menjadi pihak untuk diri sendiri, maupun dalam suatu kedudukan ataupun dengan perantaraan kekuasaan.

3. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai tempat, dimana akta itu dibuat. Maksudnya bagi setiap Notaris ditentukan wilayah jabatan sesuai dengan tempat kedudukannya. Untuk itu Notaris hanya berwenang membuat akta yang berada didalam wilayah jabatannya. Akta yang dibuat diluar wilayah jabatannya hanya berkedudukan seperti akta di bawah tangan; dan

4. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu. Maksudnya adalah Notaris tidak boleh membuat akta selama masih cuti atau dipecat dari jabatannya, demikian pula Notaris tidak berwenang membuat akta sebelum memperoleh Surat Pengangkatan (SK) dan sebelum melakukan sumpah jabatan.

Notaris memiliki sejumlah kewajiban yang harus dilaksanakan sebagai pejabat umum. Kewajiban Notaris merupakan sesuatu yang

wajib dilakukan oleh Notaris, yang jika dilanggar, maka atas pelanggaran tersebut akan dikenakan sanksi terhadap Notaris. Kewajiban menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)[112], diartikan sebagai sesuatu yang diwajibkan, sesuatu yang harus dilaksanakan atau dapat diartikan juga sebagai suatu keharusan, sehingga kewajiban Notaris adalah sesuatu yang harus dilaksanakan oleh Notaris dalam menjalankan jabatannya, karena sudah menjadi suatu keharusan yang diwajibkan oleh UUJN. Adapun definisi kewajiban menurut Pasal 1 angka 10 dalam Kode Etik Notaris, adalah sikap, perilaku, perbuatan, atau tindakan yang harus dilakukan anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris, dalam rangka menjaga dan memelihara citra serta wibawa lembaga notariat dan menjunjung tinggi keluhuran harkat dan martabat jabatan Notaris.

Kewajiban Notaris ini diatur secara tegas di dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan juga di dalam Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris, menyatakan bahwa:

(1) Dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib:

a. Bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum;

[112] https://kbbi.web.id/kewajiban, diakses pada tanggal 10 Oktober 2019

b. Membuat akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris;
c. Meletakkan surat dan dokumen serta sidik jari penghadap pada Minuta Akta;
d. Mengeluarkan Grosse Akta, Salinan Akta, atau Kutipan Akta berdasarkan Minuta Akta;
e. Memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya;
f. Merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali Undang-Undang menentukan lain.
g. Menjilid akta yang dibuatnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) akta, dan jika jumlah akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
h. Membuat daftar dari akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga;
i. Membuat daftar akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan akta setiap bulan;
j. Mengirimkan daftar akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar

wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;

k. Mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
l. Mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
m. Membacakan akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris; dan
n. Menerima magang calon Notaris.

Kewajiban Notaris dalam Pasal 3 Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia, yaitu Notaris dan orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris wajib:

1. Memiliki moral, akhlak serta kepribadian yang baik.
2. Menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan Notaris.
3. Menjaga dan membela kehormatan Perkumpulan.

4. Bertindak jujur, mandiri, tidak berpihak, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang – undangan dan isi sumpah jabatan Notaris.
5. Meningkatkan ilmu pengetahuan yang telah dimiliki tidak terbatas pada ilmu pengetahuan hukum dan kenotariatan.
6. Mengutamakan pengabdian kepada kepentingan masyarakat dan Negara.
7. Memberikan jasa pembuatan akta dan jasa kenotarisan lainnya untuk masyarakat yang tidak mampu tanpa memungut hononarium.
8. Menetapkan satu kantor di tempat kedudukan dan kantor tersebut merupakan satu-satunya kantor bagi Notaris yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas jabatan sehari - hari.
9. Memasang 1 (satu) buah papan nama di depan/di lingkungan kantornya dengan pilihan ukuran yaitu 100 cm x 40 cm, 150 cm x 60 cm, atau 200 cm x 80 cm, yang memuat:
    a. Nama lengkap dan gelar yang sah;
    b. Tanggal dan nomor Surat Keputusan pengangkatan yang terakhir sebagai Notaris;
    c. Tempat kedudukan;
    d. Alamat kantor dan nomor telepon / fax. Dasar papan nama berwarna putih dengan huruf berwarna hitam dan tulisan di atas papan nama

harus jelas dan mudah dibaca. Kecuali di lingkungan kantor tersebut tidak dimungkinkan untuk pemasangan papan nama dimaksud.

10. Hadir, mengikuti dan berpartisipasi aktif dalam setiap kegiatan yang diselenggarakan oleh perkumpulan; menghormati, mematuhi, melaksanakan setiap dan seluruh keputusan perkumpulan.
11. Membayar uang iuran perkumpulan secara tertib.
12. Membayar uang duka untuk membantu ahli waris teman sejawat yang meninggal dunia.
13. Melaksanakan dan mematuhi semua ketentuan tentang honorarium ditetapkan perkumpulan.
14. Menjalankan jabatan Notaris terutama dalam pembuatan, pembacaan, dan penandatangan akta dilakukan di kantornya, kecuali karena alasan-alasan yang sah.
15. Menciptakan suasana kekeluargaan dan kebersamaan dalam melaksanakan tugas jabatan dan kegiatan sehari-hari serta saling memperlakukan rekan sejawat secara baik, saling menghormati, saling menghargai, saling membantu serta selalu berusaha menjalin komunikasi dan tali silaturahmi.
16. Memperlakukan setiap klien yang datang dengan baik, tidak membedakan status ekonomi dan/atau status sosialnya.

17. Melakukan perbuatan-perbuatan yang secara umum disebut sebagai kewajiban untuk ditaati dan dilaksanakan antara lain namun tidak terbatas pada ketentuan yang tercantum dalam:
    a. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
    b. Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
    c. Isi sumpah jabatan Notaris;
    d. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Ikatan Notaris Indonesia.

Seorang Notaris dalam menjalankan tugasnya dibatasi oleh koridor – koridor aturan. Pembatasan ini dilakukan agar seorang Notaris tidak kebablasan dalam menjalankan praktiknya dan bertanggungjawab terhadap segala hal yang dilakukannya. Tanpa ada pembatasan, seseorang cenderung akan bertindak sewenang wenang. Demi sebuah pemerataan, pemerintah membatasi kerja seorang Notaris[113].

Kewajiban Notaris pada umumnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang memerlukan jasanya dengan dijiwai oleh Pancasila, sadar dan taat kepada hukum dan peraturan perundang-undangan, Undang – Undang Jabatan

[113] Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan,*Ke Notaris,* Raih Asa Sukses, Jakarta, 2009,H. 46-47

Notaris, Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia, sumpah jabatan dengan bekerja secara jujur, mandiri, tidak berpihak, dan penuh rasa tanggung jawab[114].

Larangan Notaris merupakan suatu tindakan yang dilarang untuk dilakukan oleh Notaris. Jika larangan ini dilanggar oleh Notaris, maka kepada Notaris yang melanggar akan dikenakan sanksi. Menurut Pasal 1 ayat (11) dalam Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia, larangan adalah sikap, perilaku, dan perbuatan atau tindakan apapun yang tidak boleh dilakukan oleh anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris, yang dapat menurunkan citra serta wibawa lembaga notariat ataupun keluhuran harkat dan martabat jabatan Notaris.

Larangan Notaris diatur secara tegas di dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan juga diatur dalam Kode Etik Notaris. Berdasarkan Pasal 17 Undang Undang Jabatan Notaris, menegaskan bahwa:

(1) Notaris dilarang:

a. Menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya;

[114] Nuzuarlita Permata Sari Harahap, *Pemanggilan Notaris oleh Polri Berkaitan dengan Akta yang Dibuatnya,* Pustaka Bangsa Press, Medan, 2011,h. 86-87

b. Meninggalkan wilayah jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang sah;
c. Merangkap sebagai pegawai negeri;
d. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara;
e. Merangkap jabatan sebagai advokat;
f. Merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta;
g. Merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris;
h. Menjadi Notaris Pengganti;
i. Melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.

(2) Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi berupa:
a. Peringatan tertulis;
b. Pemberhentian sementara;
c. Pemberhentian dengan hormat; atau
d. Pemberhentian dengan tidak hormat.

Adapun berdasarkan Pasal 4 Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia, larangan bagi Notaris yang memangku

dan menjalankan jabatan ditentukan sebagai berikut:

1. Mempunyai lebih dari 1 (satu) kantor, baik kantor cabang ataupun kantor perwakilan.
2. Memasang papan nama dan/atau tulisan yang berbunyi "Notaris/Kantor Notaris" di luar lingkungan kantor.
3. Melakukan publikasi atau promosi diri, baik sendiri maupun secara bersama-sama, dengan mencantumkan nama dan jabatannya, menggunakan sarana media cetak dan/atau elektronik, dalam bentuk:
   a) Iklan;
   b) Ucapan selamat;
   c) Ucapan belasungkawa;
   d) Ucapan terima kasih;
   e) Kegiatan pemasaran;
   f) Kegiatan sponsor, baik dalam bidang sosial, keagamaan, maupun olahraga.
4. Bekerja sama dengan Biro jasa/orang/Badan Hukum yang pada hakekatnya bertindak sebagai perantara untuk mencari atau mendapatkan klien.
5. Menandatangani akta yang proses pembuatan minutanya telah dipersiapkan oleh pihak lain.
6. Mengirimkan minuta kepada klien untuk ditandatangani.

7. Berusaha atau berupaya dengan jalan apapun, agar seseorang berpindah dari Notaris lain kepadanya, baik upaya itu ditujukan langsung kepada klien yang bersangkutan maupun melalui perantaraan orang lain.
8. Melakukan pemaksaan kepada klien dengan cara menahan dokumen – dokumen yang telah diserahkan dan/atau melakukan tekanan psikologis dengan maksud agar klien tersebut tetap membuat akta padanya.
9. Melakukan usaha-usaha, baik langsung maupun tidak langsung yang menjurus ke arah timbulnya persaingan yang tidak sehat dengan sesama rekan Notaris.
10. Menetapkan honorarium yang harus dibayar oleh klien dalam jumlah yang lebih rendah dari honorarium yang telah ditetapkan perkumpulan.
11. Mempekerjakan dengan sengaja orang yang masih berstatus karyawan kantor Notaris lain tanpa persetujuan terlebih dahulu dari Notaris yang bersangkutan.
12. Menjelekkan dan/atau mempersalahkan rekan Notaris atau akta yang dibuat olehnya. Dalam hal seorang Notaris menghadapi dan/atau menemukan suatu akta yang dibuat oleh rekan sejawat yang ternyata di dalamnya terdapat kesalahan kesalahan yang serius dan/atau membahayakan klien, maka Notaris tersebut wajib memberitahukan kepada rekan

sejawat yang bersangkutan atas kesalahan yang dibuatnya dengan cara yang tidak bersifat menggurui, melainkan untuk mencegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan terhadap klien yang bersangkutan ataupun rekan sejawat tersebut.

13. Membentuk kelompok sesama rekan sejawat yang bersifat eksklusif dengan tujuan untuk melayani kepentingan suatu instansi atau lembaga, apalagi menutup kemungkinan bagi Notaris lain untuk berpartisipasi.
14. Menggunakan dan mencantumkan gelar yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
15. Melakukan perbuatan-perbuatan lain yang secara umum disebut sebagai pelanggaran terhadap Kode Etik Notaris, antara lain namun tidak terbatas pada pelanggaran- pelanggaran terhadap:
    a. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
    b. Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang jabatan Notaris;
    c. Isi sumpah jabatan Notaris;
    d. Hal-hal yang menurut ketentuan/Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga dan/atau keputusan-keputusan lain yang telah ditetapkan oleh organisasi Ikatan Notaris Indonesia tidak boleh dilakukan oleh anggota.

5. Tinjauan Umum tentang Pengadilan Tata Usaha Negara/PTUN

Peradilan atau *Rechtspraak* (Belanda) atau *Judiciary* (Inggris) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara dalam penegakan hukum dan keadilan.[115] menurut VAN PRAAG, peradilan adalah penentuan berlakunnya suatu aturan hukum terhadap sesuatu pristiwa yang kongkrit sehubungan dengan timbulnya sesuatu persengketaan.[116] R Subekti mengemukakan bahwa pengadilan *(Rechbank Court)* adalah badan yang melakukan peradilan untuk memeriksa, memutus sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran – pelanggaran hukum atau undang-undang, sedangkan Peradilan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakan hukum dan keadilan.[117] Mengacu pada bebrapa pendapat tersebut dapat kita tarik kesimpulan bahwa peradilan merupakan instansi yang netral terhadap suatu pristiwa hukum konkrit untuk kemudian melakukan proses memeriksa dan memasukan peristiwa itu ke dalam suatu norma hukum yang abstrak dan dituangkan melalui suatu keputusan oleh hakim sebagai suatu tugas negara untuk menegakan hukum dan keadilan.

Untuk dapat disebut peradilan, khususnya Peradilan Tata

---

[115] Kuncoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa catatan tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Pemerintahan,* Alumni, Bandung, cetakan II, hlm 85

[116] Van praag, 1950, *Algemeine Nederland Administratief recht*, hal 133

[117] Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Paca Amandemen Konstitusi*, Kencana Media Group, Jakarta, hlm 2

Usaha Negara, harus dipenuhi syarat – syarat sebagai berikut:[118]

a. Adanya suatu instansi/badan yang netral dan dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga mempunyai kewenangan untuk memberikan putusan;
b. Terdapat suatu pristiwa hukum kongkrit yang memerlukan kepastian hukum;
c. Terdapatnya suatu peraturan hukum yang abstrak dan mengikat secara umum;
d. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak;
e. Adanya hukum formal.

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terdapat tiga pilar kekuasaan yaitu, Kekuasaan Eksekutif, Kekuasaan Legislatif, dan Kekuasaan Yudikatif (Kehakiman). Berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 Undang – Undang Dasar 1945 jo Undang – Undang No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan

[118] Sjacran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia,* Alumni, Bandung, hlm 30

peradilan terahkir yang dibentuk dengan disahkanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 Desember tahun 1986 yang sekarang menjadi Undang – Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Di Indonesia Peradilan Tata Usaha Negara dimulai dengan diresmikanya tiga peradilan yaitu, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan dan Ujung Pandang, kemudian berkembang hingga sekarang dengan ditandai adanya Peradilan Tata Usaha Negara diseluruh ibu kota Provinsi sebagai pengadilan tingkat pertama.

Ketentuan dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam membentuk Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahterah, aman, tentram serta tertib yanag dapat menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur dibidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat.

Peradilan Tata Usaha adalah suatu badan sebagai tempat masyarakat mencari keadilan dan harapan dapat memperoleh keadilan manakala aparat pemerintah dalam menyelenggarakan

pemerintahan, membuat keputusan, dan atau tindakan-tindakannya melampaui batas kewenangannya (*Detournement* de pouvior) yang mengakibatkan kerugian terhadap masyarakat atau pihak yang bersangkutan karena keputusan atau tindakannya tersebut.[119] Sebelum terjadinya perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tantang Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai wewenang yudikatif, yaitu menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan perarturan perundang-undangan yang berlaku.[120] Perubahan yang mendasar dari perubahan atas Undang- Undang No 5 Tahun 1986 adalah dengan dihilangkanya wewenang pemerintah yakni Departemen Kehakiman sebagai Pembina Organisasi, Administrasi, dan Keuangan serta dihilangkanya wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan umum bagi hakim peradilan tata usaha negara. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan independensi lembaga peradilan tata usaha

[119] Bachsan Mustafa, 2001, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, hlm 109

[120] Pasal 1 Angka 4, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

negara.[121] Perubahan secara umum atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah di ubah sebanyak dua kali yakni Undang-Undang Nomo 9 Tahun 2004 perubahan kesatu atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kemudian diubah kembali menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dan peradilan yang bersih serta berwibawa, yang dilakukan melakukan penataan sistem peradilan yang terpadu (*intergrated justice system),* terlebih pengadilan tata usaha negara secara konstitusional merupakan salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang mempunyai kewenangan dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara tata usaha negara.[122]

Kompetensi Absolute Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili suatu perkara berkaitan dengan obyek sengketa. Objek sengketa dalam proses mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara telah di jabarkan di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

[121] Ali Abdullah M, 2014, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemena,* Prenada Media Group, Jakarta. hlm 1

[122] Vide Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

Sengketa tata usaha negara sebagaimana yang di maksud dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat maupun di daerah sebagai suatu akibat dikeluarkanya suatu keputusan, tata usaha negara termasuk sengketa kepegawaian yang kemudian diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Namun dalam Peradilan Tata Usaha Negara tidak semua tindakan pemerintah dapat diadili, karena hanya tindakan-tindakan tertentu saja yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian melihat penjabaran tersebut diatas, kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara minimal harus memiliki ciri-ciri:

e. Yang bersengketa (pihak-pihak) adalah orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara;
f. Obyek sengketa adalah keputusan tata usaha negara yakni penetapan/keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara; istilah penetapan tertulis

menujuk pada isi, bukan pada bentuk, sehingga bentuk memo atau nota sekalipun dapat memenuhi syarat tertulis dan dapat dijadikan obyek sengketa asalkan jelas Badan atau Pejabat yang mengeluarkan.[123]

g. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa berisi tindakan hukum tata usaha negara;
h. Keputusan yang dijadikan obyek sengketa itu bersifat konkrit, individual, dan final yang akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Disamping kompetensi Absolute Peradilan Tata Usaha Negara tersebut masih terdapat beberapa pembatasan lainnya, meskipun keputusan itu memenuhi unsur atau ciri-ciri sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 9, tetapi oleh Undang-Undang dinyatakan tidak dapat dijadikan sebagai obyek sengketa tata usaha negara. Di dalam Undang- Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, beberapa pembatasan tersebut dimuat dalam penjelasan Pasal 2, pasal 48, dan Pasal 49, serta Pasal 142.

Pada mulanya memang Kewenangan atau Kompetensi Asolute Peradilan Tata Usaha Negara hanya sebatas mengadili Tindakan Administrasi Pemerintah yang berupa Keputusan Tata

[123] SF. Marbun, dan Moh. Mahfud, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi negara,* Liberti, Yogyakarta, hlm 186

Usaha Negara yang bersifat kongkret, individual, final, dan memiliki akibat Hukum bagi orang atau badan hukum perdata sebagaimana penjabaran tersebut diatas. Pasca diundangkanya Undang-Undang No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah kewenangan tersebut diperluas. Perluasan kewenangan tersebut menyangkut hal-hal berikut :

c. Terkait dengan diperluasnnya makna keputusan yang menjadi obyek sengketa di PTUN. Hal ini tercermin dari makna keputusan berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Administrasi Pemerintahan yaitu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal tersebut memperluas cakupan makna dari keputusan yang dapat menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara karena dilihat dari unsur-unsur yang semakin sedikit, karena semakin sedikit maka maknanya akan semakin luas dan tidak terbatas pada sengketa akibat keputusan dalam arti terbatas, tetapi mencangkup keputusan dalam arti yang lebih luas.
d. Terkait penambahan kewenagan baru berupa kewenangan mengadili tindakan badan/ pejabat pemerintah. Tindakan yang meliputi tindakan hukum *(rechlijke handelingen)* maupun tindakan nyata/faktual *(feitelijke handelingen)*. Sebelumnya objek sengketa tata usaha negara tidak termasuk

tindakan faktual namun dengan berlakunya UU Administrasi Pemerintahan menambah kewenangan PTUN.[124]

Oleh karena hal tersebut di atas membuka ruang yang lebih besar bagi pencari keadilan untuk mengajukan perkara-perkara yang dihadapi sehubungan dengan adanya tindakan badan/pejabat pemerintah yang dianggap merugikan, sekaligus dapat meningkatkan eksistensi PTUN sesuai dengan tujuan pembentukannya yaitu memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap sikap pejabat pemerintah sekaligus pengawasan terhadap tindakan-tindakan pejabat pemerintahan yang merugikan.

Setelah beberapa tahun diundangkanya UU Administrasi Pemerintahan, diterbikanlah Perma Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad).* Perma Nomor 2 Tahun 2019 merupakan upaya dari UU Administrasi Pemerintahan untuk memberikan pedoman penyelesaian sengketa Tindakan Pemerintah dan kewenangan mengadili perkara perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan *(Onrechmatige Overheidsdaad)*

[124] Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan

yang sebelumnya belum diatur.

6. Tinjauan Umum tentang Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad*).

Istilah perbuatan melawan hukum diambil dari *Onrechmatige daad* dalam bahasa Belanda lazimnya mempunyai arti yang sempit, yaitu arti yang dipakai dalam pasal 1365 *Bugelijk Wetboek* (BW) atau biasa dikenal dengan KUHPerdata bahwa :

> "*Tiap perbuatan yang melawan hukum dan membawa kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahanya untuk mengganti kerugian tersebut"* .

Perbuatan melawan hukum yang semula diragukan apakah merupakan suatu bidang hukum tersendiri dan tidak masuk ke salah satu bidang hukum yang sudah ada yang berkenaan dengan kesalahan dalam bidang hukum perdata, namun pertengahan abad ke-19 perbuatan melawan hukum mulai diperhitungkan sebagai suatu bidang hukum tersendiri, baik di negara-negara Eropa Kontinental, misalnya Belanda dengan istirlah *Onrechmatige Daad,* ataupun di negara-negara anglo Saxion, yang dikenal dengan istilah *Tort.* Kata "*tort"* yang berasal dari bahasa latin "*torquere"* atau "*tortus"* yang berarti kesalahan atau kerugian (*injury).*[125] MA Moegni Djojodirjo menjelaskan bahwa istilah

[125] Racmat Setiawan, 1982, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum,* Alumni,

perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdata termasuk perbuatan yang bersifat aktiv dan pasiv.[126] Ketentuan dalam Pasal 1365 KUHPerdata kemudian dipertegas kembali melalui Pasal selanjutnya yaitu Pasal 1366 bahwa:

> "Setiap orang bertanggungjawab tidak hanya untuk kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatannya tetapi juga disebabkan oleh kelalaiannya"

Dari kedua pasal tersebut R. Subekti dan R Tjitrisudibio menyimpulkan bahwa perbuatan melawan hukum tidak hanya mencakup suatu perbuatan, tetapi juga mencangkup tidak berbuat.[127] Pada tahun 1919 Hoge Raad juga merumuskan pandangan luas mengenai perbuatan melawan hukum. Pada rumusannya, Hoge Raad mempergunakan rumusan yang terdapat dalam rancangan Heemskerk. Yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum menurut Hoge Raad tidak sama dengan perbuatan yang melawan ketentuan undang-undang tetapi perbuatan melawan hukum harus diartikan sebagai "berbuat" dan "tidak berbuat" yang memperkosa hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat atau bertentangan dengan asas kesusialaan dan kepatuhan dalam masyarakat, baik terhadap diri atau benda orang lain. Rumusan

Bandung, hlm 15

[126] MA. Moegni Djojodirjo, 1982, *Perbuatan Melawan Hukum,* Pradnya Paramita, Jakarata, hlm 13

[127] R. Subekti dan R Tjitsudibio,1992, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,* Pradnya Paramita, Jakarta, hlm 346

ini telah dituangkan dalam "*Standart Arrest"* 31 Januari 119 dalam perkara Cohen dan Lindenbaum.[128] Perbuatan melawan hukum yang diartikan sebagai berbuat dan tidak berbuat yang bertentangan dengan:[129]

a. Hak subyektif orang lain;
b. Kewajiban hukum pelaku;
c. Kaedah kesusialaan;
d. Kepatutan dalam masyarakat.

Definisi lain terhadap perbuatan melawan hukum yaitu:[130]

h. Tidak memenuhi sesuatu yang menjadi kewajibannya selain dari kewajiban kontraktual atau kewajiban *quasi contractual* yang menerbitkan hak untuk meminta ganti rugi;
i. Suatu perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang mengakibatkan timbulnya kerugian bagi orang lain tanpa ada hubungan hukum sebelumnya yang mana perbuatan atau tidak berbuat tersebut merupakan perbuatan biasa atau disebabkan oleh suatu kecelakaan;
j. Tidak memenuhi suatu kewajiban yang dibebankan oleh hukum, kewajiban mana ditujukan terhadap setiap orang pada umumnya, dan dengan tidak memenuhi kewajibannya

[128] Rachmat Setiawan, 1987, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan dalam Yurisprudensi,* Varia Peradilan No 16 , Hlm 176

[129]Ibid, hlm 177

[130] W. Page Keeton, et al, 1984, *Prosser dan Keeton on torts, st Paul Minessota,* USA Wishpublishing Co,

tersebut dapat dimintkan suatu ganti kerugian;

k. Suatu kesalahan perdata *(civil wrong)* terhadap mana suatu ganti kerugian dapat dituntut yang bukan merupakan wanprestasi terhadap kontrak atau wanprestasi terhadap kewajiban *trust* ataupun wanprestasi terhadap kewajiban *equity* lainnya;

l. Suatu kerugian yang tidak disebabkan oleh wanprestasi terhadap kontrak atau lebih tepatnya, merupakan suatu perbuatan yang merugikan hak-hak orang lain yang diciptakan oleh hukum yang tidak terbit dari hubungan kontraktual;

m. Sesuatu perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang secara bertentangan dengana hukum melanggar hak orang lain yang diciptakan oleh hukum dan karenannya suatu ganti rugi dapat ditumtut oleh pihak yang dirugikan;

n. Perbuatan melawan hukum bukan suatu kontrak seperti juga kimia bukan suatu fisika atau matematika.

Dilihat dari berbagai pandangan oleh para ahli mengenai perbuatan melawan hukum yang selalu berkembang sehingga dapat disimpulkan unsur-unsur perbuatan melawan hukum. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata, suatu perbuatan melawan hukum harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

e. Adanya Suatu Perbuatan

Perbuatan yang dimaksud adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang. Perbuatan ini mencakup berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Perbuatan yang dilakukan haruslah melawan hukum. Berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu jika perbuatan tersebut melanggar undang-undang, perbuatan tersebut melanggar hak orang lain yang dilindungi oleh hukum, perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban pelaku, perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*geode zeden),* perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan.

f. Adanya unsur Kesalahan

Jika melihat lagi pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata terdapat dua faktor yakni kesalahan dan kerugian. Kesalahan adalah perbuatan dan akibat-akibat yang dapat dipertanggungjawabkan kepada diri sendiri. Menurut Asser's bahwa istilah kesalahan sebagai suatu perbuatan yang dapat dipertanggungjawabakan si pelaku.[131] Menurut H.F Vollmar, bahwa untuk adanya kesalahan ada pertanyaan sebagai berikut:[132]

1) Kesalahan dalam arti subyektif atau abstrak, yaitu

[131] Rachmat Setiawan,1987, Op, cit, hlm 15
[132] Purwahid Patrik, *Dasar-dasar Hukum Perikatan,* Mandar Maju, Bandung 1994, hlm 65

apakah seseorang yang bersangkutan umumnya dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan itu.

2) Kesalahan dalam arti obyektif atau kongkrit, yaitu apakah ada keadaan memaksa (*overmacht)* atau keadaan darurat (*noodoestand)*. Dalam hal ini orang tersebut dapat dipertanggungjawabkan perbuatannya namun karena ada keadaan memaksa maka tidak ada kesalahan.

Sehingga undang-undang dan yurisprudensi mensyaratkan untuk dapat dikategorikan adanya unsur kesalahan yang dimaksud dalam Pasal 1365 KUHPerdata adalah apabila kesalahan tersebut mengandung unsur kesengajaan dan unsur kelalaian dari pelaku sehingga tidak ada alasan pembenar atau alasan pemaaf (*rechtvaardigingsgrond),* seperti keadaan *overmacht,* membela diri, dan lain-lain.

g. Adanya Unsur Kerugian

Adanya kerugian (*schade)* bagi korban merupakan unsur perbuatan melawan hukum. Kerugian tersebut dalam bentuk:

1) Kerugian materiil

kerugian materiil dapat terdiri dari kerugian yang nyata-nyata diderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh oleh korban. Pelaku perbuatan melawan hukum harus mengganti kerugian tidak hanya untuk kerugian yang nyata-nyata diderita, juga keuntungan yang seharusnya

diperoleh.

2) Kerugian immateriil/idiil

Perbuatan melawan hukum juga dapat menimbulkan kerugian yang bersifat immateriil/idil seperti rasa ketakutan, trauma, rasa malu, dan merasa kehilangan kesenjangan hidup. Oleh karenanya kerugian immateriil/idil tetap dapat di taksir nilainya, sehingga penggantian tersebut dapat berupa uang, pengembalian nama baik, atau lainnya.

h. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian

Hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat suatu perbuatan melawan hukum. Kalau melihat lagi pada Pasal 1365 KUHPerdata, hubungan kausal ini dapat terlihat pada kalimat perbuatan yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian. Kerugian itu timbul karena disebabkan dengan adanya perbuatan, atau kerugian itu merupakan akibat dari perbuatan.

Melalui perkembangannya, munculah istilah Perbuatan melawan hukum oleh pejabat atau dikenal dengan sebutan *Onrechmatige Overheidsdaad* sebagaimana diketahui dalam sejarah di Indonesia tetap bersumber pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata tersebut di atas. Yang termasuk dalam lapangan

hukum perdata.[133] Hal ini berdasarkan penafsiran R.O 2 dan Pasal 101 UUDS RI karena pada saat itu belum terbentuk peradilan tata usaha negara.

Secara harfiah ada beberapa pendapat mengenai kata "perbuatan" dalam kata perbuatan melawan hukum oleh pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad).* E. Utrecht mendefinisikan sebagai *"perbuatan pemerintah"*.[134] Bachsan Mustafa mengartikan sebagai *"perbuatan administrasi negara"*.[135] Kunjtoro mengartikan sebagai *"tindakan pemerintah".[136]* Sjachran Basah mengartikan sebagai *"sikap-tindak".[137]*

Perbuatan Melanggar Hukum oleh pemerintah (O*nrechtmatige Overheisdaad*) adalah pengembangan dari konsep perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata. Dalam tataran teknis, *Onrechmatige Overheidsdaad* diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad).*

---

[133] T. Bustomi, 1994, *Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara Teori dan Praktik,* Alumni, Bandungg, hlm. 19

[134] E. Utrecht, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Pustaka Tinta Mas, Surabaya, hlm 86

[135] Bachsan Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti. Bandung, hlm 59

[136] Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia,* liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.21

[137] Sjacran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara,* Alumni, Bandung, hlm, 11

Jika dalam perbuatan hukum perdata pelakunya adalah seseorang, maka pelaku perbuatan melawan hukum oleh pemerintah adalah badan atau Pejabat Pemerintahan. Adapun perbuatan-perbuatan pemerintah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan kepentingan umum dibagi kedalam dua golongan, yaitu:[138]

c. *Rechtshandelingen* (golongan perbuatan hukum)

d. *Feitelijke handelingen* (golongan yang bukan perbuatan hukum)

Perbuatan pemerintah yang termasuk golongan perbuatan hukum adalah:

3) Perbuatan hukum menurut hukum privat (*sipil).* Ada dua pendapat yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan. *Pertama,* Pendapat ini dikemukakan oleh Prof. Scholten, beliau berpendapat bahwa sifat hukum privat itu mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak para pihak bersifat perorangan, sedangkan hukum administrasi negarabagian dari hukum publik. *Kedua,* pendapat Prof Krabbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat, namun untuk suatu masalah yang sudah ada peraturan khususnya maka tidak dapat

[138] E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Fakultas Hukum Unpad, Bandung, hlm 63

menggunakan hukum privat.

4) Perbuatan hukum menurut hukum publik

Perbuatan menurut hukum publik terbagi menjadi dua macam:[139]

a) Perbuatan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling)* yaitu suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi negaraberdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan yang mengatur hubungan antara sesama administrasi negara maupun antara administrasi negara dan warga masyarakat. Misalnya ketetapan tentang pengankatan seseorang menjadi pegawai negeri sipil.

b) Perbuatan hukum publik bersegi dua (*twezijdige publiekrechtlijke handeling)* yaitu suatu perbuatan aparat administrasi negara yang dilakukan oleh dua pihak atau secara sukarela (perjanjian, *oveenkomst)*. artinya bahwa dalam tindakan hukum ini ada persesuaian kehendak antara dua pihak dan tindakan hukum itu diatur oleh suatu hukum.

Berbicara mengenai perbuatan tentu tidak lupa dengan perbuatan – perbuatan hukum yang juga dilakukan oleh Notaris

[139] Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm 308

selaku pejabat umum. Melihat uraian pada Pasal 15 ayat (1) UUJN bahwa :

> "Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Berdasarkan uraian diatas, Perbuatan hukum oleh Notaris berupa kewenangan membuat akta otentik dan semua perbuatan, perjanjian dan penetapan. Kewenagan Notaris ini diuraikan secara luas namun tetap dengan pembatasan karena *pertama,* bahwa Notaris berwenang untuk membuat akta otentik hanya apabila hal itu dikehendaki oleh para pihak dan atau oleh pihak yang berkepentingan sehingga sebetulnya Notaris tidak berwenang membuat akta otentik secara jabatan (*ambtshalve).* Oleh karena itu Notaris tidak bisa membuat akta – akta di bidang hukum publik, karena wewenangnya hanya terbatas pada pembuatan akta – akta dalam ranah privat. Kedua pembatasan lain dari wewenang Notaris adalah mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan hanya terkhusus tiga hal tersebut. Ketiga, oleh karena perbuatanperbuatan itu haruslah dikehendaki oleh para pihak atau yang berkepentingan maka dapat dikatakan perbuatan itu bukan merupakan perbuatan Notaris.

Hamaker berpendapat bahwa menkonstatir *"rechtshandeligen"* (perbuatan hukum) adalah bagian dari tugas Notaris, yang membedakan Notaris dari pejabat lainnya bahwa pejabat lain dapat sebagai pengecualian mengkonstatir perbuatan-perbuatan hukum, misalnya Pegawai Catatan Sipil untuk menyatakan dalam suatu akta adanya kehendak para pihak yang bersangkutan untuk melangsungkan perkawinan atau tentang adanya pengakuan seorang anak. Apa yang dilakukan oleh pejabat pencatatan sipil adalah pengecualian yang bersadar kepada ketentuan peraturan perundang – undangan. Menurut Hamaker juga berpendapat bahwa wewenang Notaris dalam melakukan perbuatan hukum tidak terbatas oleh apa yang diatur oleh Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris, karena sepanjang mengenai perbuatan-perbuatan hukum dan tidak melebihi perbuatan-perbuatan, untuk mana kepadanya oleh undang-undang diperkenankan dan atau secara tegas atau secara diam-diam untuk menkonstatir perbuatan yang tidak merupakan perbuatan hukum.[140] Adapun wewenang Notaris dalam mengkonstatir perbuatan-perbuatan yang bukan merupakan perbuatan hukum kedalam dua golonga, yaitu:[141]

c. Wewenang Notaris mengkonstatir perbuatan nyata (*feitelijke handelingen),* yang termasuk dalam pembuatan akta notaris biasa seperti pembacaan akta, penandatanganan, dan lainnya.

[140] G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm 42
[141] Ibid, hlm 42 - hlm 43

d. Wewenang Notaris mengkonstatir perbuatan nyata secara tersediri, misalnya akta pencatatan Boedel, dan kejadian-kejadian pada saat mendengarkan rapat umum pemegang saham dalam perseroan terbatas.

Perbuatan Melanggar Hukum oleh pejabat pemerintahan biasanya di ajukan pada hakim perdata dalam lingkup Peradilan Umum. Namun semenjak diberlakukanya UU Administrasi Pemerintahanan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019, gugatan perdata yang didasarkan pada Perbuatan Melawan Hukum oleh penguasa atau dalam istilah bahasa Belanda dikenal dengan *Onrechmatige Overheidsdaad* yang selama ini menjadi kompetensi peradilan umum, selanjutnya akan dilimpahkan kewenangan memeriksa dan mengadilinya pada peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga kelak peradilan tata usaha negara di Indonesia akan ada dua jenis atau macam gugatan, yaitu :

c. Gugatan pembatalan suatu keputusan badan/pejabat pemerintahan atas dasar pelanggaran perundang-undangan yang berlaku dan pelanggaran asas-asas umum pemerintah yang baik.
d. Gugatan ganti rugi material maupun immaterial atas dasar tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian material maupun imaterial menurut Undang-undang ini.

Pergeseran kewenagan Peradilan Umum kepada Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad)* berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan telah membawa harapan baru bagi para pencari keadilan dan atau para penegakan hukum dalam sistem hukum Indonesia.[142]

Seperti halnya perbuatan melawan hukum oleh badan/atau pejabat pemerintahan yang sebelumnya diajukan pada hakim perdata dalam lingkup Peradilan Umum, pejabat Notaris yang terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum juga diajukan di Pengadilan Umum.

[142] Tri Cahya Indra Permana, 2016, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara,* Genta Press, Yogyakarta, hlm 75

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pluralisme "Pejabat" di Indonesia

Perma Nomor 2 Tahun 2019 Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Dari definisi tersebut setidaknya peraturan tersebut telah memberikan peluang bahwa yang dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara bukan hanya "Pejabat pemerintah yang menyelenggarakan di lingkungan pemerintahan" saja, melainkan "penyelenggara negara lainnya" pun dapat di adili di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dari fakta tersebut maka menurut penulis menganggap penting untuk mengurai apa yang dimaksud dengan Pejabat sebagaimanayang dimaksud di dalam Perma Nomor 2 Tahun 2019 tersebut sebagai turunan dari Undang – Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Definisi pejabat di dalam kamus besar bahasa indonesia adalah, "pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting". Namun jika merujuk pada berbagai Undang – Undang nyatanya yang dimaksud "Pejabat" tidak bermakna tunggal atau hanya kategori pegawai pemerintah saja. Pembahasan kali ini penulis akan menganalis pemaknaan "Pejabat" dari beberapa Undang – Undang, diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara; Undang-Undang Nomor 51 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Jenis Pejabat di dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Undang – Undang ASN) Penjelasan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Undang – Undang ini mengatur mengenai pegawai Aparatur Sipil Negara atau ASN yang diserahi tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Pertama, Tugas Pelayanan Publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan pegawai ASN. Kedua, Tugas Pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Ketiga, Pelaksanaan tugas Pembangunan tertentu merujuk pada pembangunan bangsa *(culture and political development)* diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan ada beberapa jabatan dalam ASN, penulis hanya fokus pada pejabat dalam Undang – Undang ini. Adapun kategori pejabat dalam ketentuan umum UU ASN yaitu:

a. Pejabat Administrasi;
b. Pejabat Fungsional;
c. Pejabat Yang berwenang;

a. Pejabat Pembina Kepegawaian;
b. Pejabat Pimpinan Tinggi.

Selanjutnya selain pejabat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan umum

UU ASN, UU ASN juga mengenal Pejabat Negara. Pejabat Negara dalam ketentuan Pasal 121 dan Pasal 122, Pegawai ASN yang menjadi pejabat negara adalah:

a. Presiden dan Wakil Presiden;
b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial;
i. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;
j. Menteri dan jabatan setingkat Menteri;
k. Kepala perwakilan Republikan Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
l. Gubernur dan wakil gubernur;
m. Bupati/walikota dan wakil Bupati/walikota; dan
n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.

Selain "pejabat negara" Undang – Undang ASN sendiri tidak menyebutkan lebih rinci lagi jabatan apa saja yang dimaksud Pejabat Administrasi; Pejabat Fungsional; Pejabat Yang berwenang; Pejabat Pembina

Kepegawaian; maupun Pejabat Pimpinan Tinggi. Undang – Undang ini lebih mengurai dan mengkategorikan jabatan berdasarkan fungsi dan wewenang. Jika melihat secara teks pejabat notaris memang tidak disebut di dalam Undang – Undang ini. Namun, jika memahami secara konteks dan penafsiran hukum secara gramatikal dan sistematis maka pejabat notaris masuk di dalam kategori pejabat yang berwenang dan pejabat administrasi. Dimana ke wenangan notaris adalah melakukan fungsi-fungsi yang berkaitan dengan akta otentik, surat – surat tanah, dan lain sebagainya dan melakukan pencatatan.

B. Jenis Pejabat di dalam Undang – Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN)

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 9 tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan kesatu dan Perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu UU yang mengagtur lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung yang meletakan dasar kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan tata usaha negara, baik menyangkut teknis yudisial maupun non yudisial yaitu urusan organisasi, administrasi dan finansial di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. UU PTUN mengenal dua golongan Pejabat. *Pertama,* pejabat dalam ketentuan umum sebagaimana Pasal 1 angka 8 bahwa:

"Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang

melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku"

Berdasarkan penjelasan di atas, Undang – Undang PTUN tidak secara rinci menyebut jabatan apa saja yang termasuk Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Undang – Undang PTUN memaknai yang termasuk Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah yang melaksanakan "urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Dari ketentuan tersebut maka setidak – tidaknya ada syarat komulatif yang harus dipenuhi untuk dapat dikatakan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. *Pertama*, subjek hukum tersebut harus dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. *Kedua*, Meskipun "urusan pemerintahan" dapat dimaknai secara luas Undang – Undang ini secara liminatif telah memberikan batasan yaitu kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang – undangan. Artinya tanpa dasar kewenangan dari peraturan perundang – undangan maka subjek hukum tersebut tidak masuk dalam kategori Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Kedua, dalam UU PTUN juga mengenal istilah Pejabat Peradilan. Yang termasuk Pejabat peradilan adalah Hakim pengadilan (ketua dan wakil ketua), sekertaris pengadilan, wakil sekertaris pengadilan, panitera pengganti, juru sita, juru sita pengganti dan pejabat struktural lainnya. Pejabat notaris menang tidak disebut secara langsung di dalam Undang-Undang PTUN. Namun jika memaknai maksud dari Undang- Undang PTUN sendiri maka Pejabat Notaris dapat dikategorikan sebagai Pejabat

Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan seperti mengurus akta – akta tanah dan akta otentik lainnyaberdasarkan ketentuan peraturan Undang – Undang Jabatan Notaris.

C. Jenis Pejabat di dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Tugas pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupantugas pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan masyarakat dan guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menurut Pasal 1 Undang – Undang Administrasi Pemerintahan adalah Badan dan/atau Pejabat pemerintahan yang melaksanakan FungsiPemerintahan baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Penulis berpendapat bahwa dalam Pasal tersebut adabeberapa unsur seperti:

a. Badan

   Dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintahan ini Badan merujuk pada Badan Hukum Pemerintahan

b. Pejabat Pemerintahan

Dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak menjelaskan secara mendetail siapa-siapa saja yang termasuk kategori Pejabat Pemerintahan

c. Fungsi Pemerintahan

Adalah Fungsi dalam melaksankan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan danperlindungan

d. Lingkungan Pemerintah

Lingkungan dalam kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif

e. Penyelenggara Negara Lainnya

Dalam penjelasan umum Undang – Undang Administrasi Pemerintahan menguraikan bahwa Penyelenggara Negara lainnya adalah lembaga – lembaga diluar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan

Dari uraian diatas menurut hemat penulis Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam Undang – Undang Administrasi dapat diartikan sebagai pejabat dalam kekuasan eksekutif, yudikatif, dan legislatis maupun Pejabat non kekuasan eksekutif, yudikatif, dan legislatif.

Berdasarkan penjelasan di atas meskipun tidak secara tegas menyebut Pejabat Notaris, namun Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 sendiri telah membuka ruang bagi Pejabat Notaris untuk masuk dalam kualifikasi sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Undang – Undang ini juga membuka lebih luas dan tidak liminatif pada pejabat yang melaksanakan di

lingkup pemerintah saja melainkan badan/pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintah lainnya.Ketentuan ini juga sejalan pada peraturan di bawahnya sebagaimana Perma Nomor 2 Tahun 2019.

D. Kedudukan Jabatan Notaris dalam sistem hukum di Indonesia

1. Trajektori Kebijakan Notaris di Indonesia

Notarius dalam bahasa Romawi, yang berkembang menjadi "notarii" diartikan sebagai orang – orang yang memiliki keahlian untuk mempergunakan suatu bentuk tulisan cepat.[143] Notarii pada saat itu berbeda dengan Notaris sekarang, karena "notarii" lebih disebut dengan pejabat-pejabat istana yang melakukan segala pekerjaan konselarij kaisar dan semata-mata merupakan pekerjaan administratif. Dikenal dengan nama "notariat" dalam abad pertengahan di Italia.[144] Berkembang sampai ke Indonesia dengan mengadopsi *Wet op het Notarisambt* atau *Notaris Wet.* Pada tanggal 1 Juli 1860 atau biasa dikenal dengan Peraturan Jabatan Notaris. Setelah berlakukanya ketentuan N*otaris Wet* tidak lama kemudian diangkatnya Melchior Kerchem sebagai Notaris pertama di Indonesia. Kerchem ditugaskan untuk mendaftarkan semua dokumen dan akta yang telah dibuatnnya. Pada masa ini Notaris kedudukannya masih sebagai pegawai VOC (*Veerinigde Oost – Indische Copagnie),* sehingga tidak memiliki kebebasan dalam melaksanakan tugasnya selaku pejabat umum.[145]

---

[143] G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, hlm 6
[144] *Ibid,* hlm 4
[145] *Ibid,* hlm 17

Pada tanggal 17 Agustus 1945 setelah Indonesia merdeka pemerintah tidak segera mengembangkan konsep peraturan baru terkait keberadaan Notaris di Indonesia. Keberadaan Notaris di Indonesia tetap diakui berdasarkan ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan Undang – Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa segala peraturan perundang – undangan yang masih ada tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang – Undang Dasar ini.[146] Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Aturan Peralihan Undang – Undang Dasar 1945 tersebut, *Reglement op Het Notaris Arnbt in Nederlands Indie* (stbl. 1860:3) tetap diberlakukan, sehingga Peraturan Jabatan Notaris yang berlaku sejak tahun 1860 terus dipakai sebagai satu-satunya Undang-Undang yangmengatur kenotariatan di Indonesia. Berlakunya Aturan Peralihantersebut hingga tahun 2004 dimana muncul beberapa peraturan pelaksana seperti tentang aturan Honorarium Notaris, Wakil Notaris sementara, dan mengenai sumpah/janji Notari yang diatur secara terpisah. Karena hal tersebut dirasa sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman pada masa itu yan pada ahkirnya perubahan terhadap Peraturan Jabatan Notaris baru dapat terlaksana sejak diundangkannya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentangJabatan Notaris pada tanggal 6 Oktober 2004 dan dengan berlakunya ini maka mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi:

a. *Reglement op Het Notaris Arnbt in Nederlands Indie* (stbl. 1860:3);

[146] Pasal 2 Aturan Peralihan, Undang-Undang Dasar 1945

b. *Ordonatie* 16 September 1931tentang Honorarium Notaris;

c. Undang – Undang Nomor 33 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris danWakil Notaris Sementara;

d. Pasal 54 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahanatas Undang – Undang Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum;

e. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949 tentang Sumpah/JanjiJabatan Notaris.

2. Kedudukan Jabatan Notaris Saat ini

Berlakunya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang JabatanNotaris memberikan definisi terbaru terhadap Notaris. Pasal 1 Angka 1 Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa,"*Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang – undang ini*". Ternyata dalam perjalanannya Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tetap mengalami perubahan. Perubahan tersebut terjadi dengan di berlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Beberapa ketentuan yang diubah dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 yaitu:[147]

[147] Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

a) Penguatan persyaratan untuk dapat diangkat menjadi Notaris, antara lainadanya surat keterangan sehat dari dokter dan psikiater serta perpanjangan jangka waktu menjalani magang dari 12 (duabelas) bulan menjadi 24 (duapuluh empat) bulan;
b) Penambahan kewajiban, larangan merangkap jabatan, dan alasan pemberhentian Notaris;
c) Pengenaan kewajiban kepada calon Notaris yang sedang melakukanmagang;
d) Penyesuaian pengenaan sanksi yang diterapkan pada pasal tertentu, antara lain: berupa pernyataan bahwa Akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, peringatan lisan/peringatan tertulis, atau tuntutan ganti rugi kepada notaris;
e) Pembedaan terhadap perubahan yang terjadi pada isi Akta, baik yang bersifat mutlak maupun bersifat relatif;
f) Pembentukan Majelis Kehormatan Notaris
g) Penguatan dan penegasan Organisasi Notaris
h) Penegasan untuk menggunakan bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi dalam pembuatan Akta autentik; dan
i) Penguatan fungsi, wewenang, kedudukan Majelis Pengawas.

Ketentuan dalam UUJN juga menambahkan definisi Notaris, Pasal 1 angka 1 mendefinisikan bahwa,"*Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan kewenangan lainnya*

berdasarkanundang – undang ini dan undang-undang lainnya". Ada penambahan kata yakni "undang – undang lainnya".

Istilah Pejabat Umum dalam definisi Pasal 1 angka 1 UUJN oleh Boedi Harsono telah diartikan sebagai orang yang diangkat oleh instansi berwenang (pemerintah), dengan tugas melayani masyarakat umum dibidang atau kegiatan tertentu dalam hal ini akta autetik. Notaris adalah masyarakat/perorangan yang diangkat oleh pemerintah selaku pejabat umum yang memiliki tugas melakukan pembuatan dokumen autentik yang dilakukan masyarakat. Notaris terikat oleh ketentuan perundang – undangan yang mengatur tentang tatalaksana kenotariatan.

Dalam perkembanganya hingga saat ini ada beberapa problematika terhadap kedudukan atau status Jabatan Notaris dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia menurut penulis:

1) Apakah Notaris dianggap sebagai pejabat negara melihat ketentuan Pasal 122 huruf n Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa "pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang – Undang" yang berarti dapat di asumsikan Pejabat Notaris yang ditentukan oleh Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris;
2) Notaris sebagai pejabat negara berdasarkan Pasal 122 yang berarti Notaris termasuk Apratur Sipil Negara namun faktanya Notaris bukanlah Apratur Sipil Negara yang kegiatannya bergerak

diranah publik, Notaris dalam melaksanakan wewenangnya terbatas hanya ranahprivat;

3) Terkait pengangkatan Notaris oleh Presiden melalui usul Menteri. Hal ini diberlakukan sama dengan Apratur Sipil Negara selaku pejabat negara sebagaimana dikemukakan Pasal 122 tadi diatas, yang membedakan adalah Notaris tetap bukan merupakan Aparatur Sipil Negara karena *honorarium* Notaris tidak berasal dari Pemerintah melainkan dari kliennya. Layaknya jabatan hakim (pejabat negara), padaasasnya Notaris juga memberikan keadilan yang menuju pada keselarasan, keserasiaan, keseimbangan, tidak memihak kepada para pihak dan juga bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif;[148]

4) Apakah Notaris juga sama diartikan sebagai Pejabat Pemerintahan dalam UU Administrasi Pemerintahan melihat pengertian bahwa Penyelenggara Negara lainnya dapat berupa lembaga-lembaga diluareksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan (pengaturan, pemberdayaan, pelayanan, perlindungan).

Menurut hemat penulis kedudukan Pejabat Pemerintahan tidak hanya dapat diisi atau dipangku oleh mereka yang terkategori pegawai negeri atau termasuk menjadi Aparatur Sipil Negara sebagaimana uraian Pasal 122 UU ASN, kedudukan

[148] Liliana Tedjosaputro, 1995, *Etika Profesi Notaris dalam Penegakan Hukum Pidana*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, hlm 89

tersebut dapat pula diisi oleh mereka yang berjuang melalui sarana politik atau juga oleh badan/perorangan yang ditunjuk secara khusus melalui undang – undang. Setelah melihat beberapa peraturan perundang – undangan, hingga saat ini belum ada satu aturan hukum baik dalam UU Administrasi Pemerintahan, Undang – Undang Apratur Sipil Negara, dan UUJN serta peraturan terkait lainnya yang menyatakan secara tegas terkait kedudukan jabatan Notaris yang menyatakan bahwa Pejabat Notaris bukan merupakan Pejabat Pemerintahan dan /atau Pejabat Pemerintahan.

E. Kewenangan PTUN dalam mengadili Perbuatan Melawan Hukum Oleh Notaris

1. Notaris Sebagai Pejabat yang dimaksud di dalam UUAdministrasi Pemerintahan

Sebagaimana penjelasan Pasal 122 UU ASN pada uraian penulis diatas yang menyebutkan bahwa kategori tersebut dimaksudkan sebagai Pegawai Apratur Sipil Negara yang menjadi pejabat negara, sedangkan di Indonesia juga dikenal dengan Pejabat Apratur Sipil Negara dan ada Pejabat non-Apratur Sipil negara. Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum non Apratur Sipil Negara belum di identifikasikan apakah Notaris termasuk dalam kategori Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam UU Administrasi Pemerintahan. Melihat problematika

kedudukan Notaris sebagai pejabat umum dalam uraian di atas, penulis berasumsi bahwa Pejabat Pemerintahan tidak hanya dapat diisi atau dipangku oleh mereka yang terkategori pegawai negeri atau termasuk Aparatur Sipil Negara, kedudukan tersebut dapat pula diisi oleh mereka yang berjuang melalui sarana politik atau juga oleh badan/perorangan yang ditunjuk secara khusus melalui undang-undang. Mengingat definisi Pasal 1 angka 2 dalam Perma No 2 Tahun 2019, Badan dan/atau Pejabat pemerintah tidak hanya pejabat pemerintah yang menyelenggarakan dalam lingkungan pemerintah melainkan juga pejabat pemerintah yang menyelenggarakan dalam lingkungan penyelenggara negara lainnya.

2. Pengadilan Tata Usaha Negara Berwenang mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Notaris

Sengketa perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat telah diatur dalam Perma Nomor 2 Tahun 2019 sebagai peraturan pelaksana dari UU Administrasi Pemerintahan adalah pedoman penyelesaian sengketa tindakan dan kewenangan mengadili perkara perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad).* Pada saat berlakunya Perma ini, perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechmatige*

Overheidsdaad) dilimpahkan ke pengadilan tata usaha negara.[149] Meskipun secara teknis Perma Nomor 2 Tahun 2019 hanya mempertegas kewenangan dan tidak membahas teknis pengajuan gugatan perbuatan melanggar hukum oleh pejabat namun, aturan ini dapat menjadi pijakan bagi pengadilan tata usaha negara untuk mengadili perkara perbuatan melawan hukum oleh pejabat. Berdasarkan hal tersebut. Notaris selaku Pejabat Umum dimungkinkan termasuk dalam kategori Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam UU Administrasi Pemerintahanan. Melihat bahwa definisi Badan/dan atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan peluang untuk Notaris dapat di adili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, karena bukan hanya "Pejabat pemerintah yang menyelenggaraka di lingkungan pemerintahan" saja yang dapat diajukan kepengadilan tata usaha negara, melainkan "penyelenggara negara lainnya" dalam hal ini Notaris. Maka berdasarkan hal tersebut di atas berlakunya Undang- Undang AP dan Perma No 2 Tahun 2019 telah memberikan peluang bahwa Notaris sebagai pejabat umum yang melakukan perbuatan melawan hukum dapat diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara.

F. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Notaris Pasca Diperluasnya Kewenangan PTUN.

[149] Pasal 10 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tantang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan *(Onrechmatige Overheidsdaad)*

Jika merujuk pada Perma No 2 Tahun 2019 di dalam ketentuan menimbang, jelas bahwa Perma tersebut merupakan pedoman penyelesaian sengketa tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintah (*Onrechmatige Overheidsdaad).* Maka sebagai rujukan aturan yang penulis gunakan pasca diperluasnya kewenangan PTUN adalah Perma No 19 Tahun 2019. Untuk memperjelas uraian pada sub bab ini, penulis akan mengurai yaitu Pertama pejabat notaris sebagai salah satu subjek hukum dalam unsur *Onrechmatige Overheidsdaad*. Kedua, mekanisme penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum oleh pejabat notaris.

1. Pejabat Notaris sebagai salah satu subjek hukum dalam unsur *(Onrechmatige Overheidsdaad);*

Istilah perbuatan melawan hukum diambil dari *Onrechmatige daad* dalam bahasa Belanda lazimnya mempunyai arti yang sempit, yaituarti yang dipakai dalam pasal 1365 *Bugelijk Wetboek* (BW) atau biasa dikenal dengan KUHPerdata bahwa:

> "*Tiap perbuatan yang melawan hukum dan membawa kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahanya untuk mengganti kerugian tersebut"* .

Selanjutnya semenjak diberlakukanya UU Administrasi Pemerintahan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019 mengatur secara

khusus tentang perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*). Istilah perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad*) tetap bersumber pada Pasal 1365 KUHPerdata. Oleh karena itu sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata tersebut, suatu perbuatan melawan hukum harusmengandung unsur – unsur sebagai berikut:

a. Adanya Suatu Perbuatan

Perbuatan yang dimaksud adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang. Perbuatan ini mencakup berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Perbuatan yang dilakukan haruslah melawan hukum. Berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu jika perbuatan tersebut melanggar undang-undang, perbuatan tersebut melanggar hak orang lain yang dilindungi oleh hukum, perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban pelaku, perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan *(geode zeden),* perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan.

b. Adanya unsur Kesalahan

Jika melihat lagi pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata terdapat dua faktor yakni kesalahan dan kerugian. Kesalahan adalah perbuatan dan akibat-akibat yang dapat dipertanggungjawabkan kepada diri sendiri. Menurut Asser’s

bahwa istilah kesalahan sebagai suatu perbuatan yang dapat dipertanggungjawabakan si pelaku.[150] Menurut H.F Vollmar, bahwa untuk adanya kesalahan ada pertanyaan sebagai berikut:[151]

1) Kesalahan dalam arti subyektif atau abstrak, yaitu apakah seseorang yang bersangkutan umumnya dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan itu.
2) Kesalahan dalam arti obyektif atau kongkrit, yaitu apakah ada keadaan memaksa (*overmacht)* atau keadaan darurat (*noodoestand)*. Dalam hal ini orang tersebut dapat dipertanggungjawabkan perbuatannya namun karena ada keadaan memaksa maka tidak ada kesalahan.

Sehingga undang-undang dan yurisprudensi mensyaratkan untuk dapat dikategorikan adanya unsur kesalahan yang dimaksud dalam Pasal 1365 KUHPerdata adalah apabila kesalahan tersebut mengandung unsur kesengajaan dan unsur kelalaian dari pelakusehingga tidak ada alasan pembenar atau alasan pemaaf (*rechtvaardigingsgrond),* seperti keadaan *overmacht,* membela diri, dan lain-lain.

c. Adanya Unsur Kerugian

Adanya kerugian (*schade)* bagi korban merupakan

[150] Rachmat Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan dalam Yurisprudens*i, Varia Peradilan No 16 Tahun II, 1987, hlm 15

[151] Purwahid Patrik, *Dasar-dasar Hukum Perikatan*, Mandar Maju, Bandung 1994, hlm

unsur perbuatanmelawan hukum. Kerugian tersebut dalam bentuk:

1) Kerugian materiil

Kerugian materiil dapat terdiri dari kerugian yang nyata-nyata diderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh oleh korban. Pelaku perbuatan melawan hukum harus mengganti kerugian tidak hanya untuk kerugian yang nyata-nyata diderita, juga keuntungan yang seharusnya diperoleh.

2) Kerugian immateriil/idiil

Perbuatan melawan hukum juga dapat menimbulkan kerugian yang bersifat immateriil/idil seperti rasa ketakutan, trauma, rasa malu, dan merasa kehilangan kesenjangan hidup. Oleh karenanya kerugian immateriil/idil tetap dapat di taksir nilainya, Sehingga penggantian tersebut dapat berupa uang, pengembalian nama baik, atau lainnya.

d. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian

Hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat suatu perbuatan melawan hukum. Kalau melihat lagi pada Pasal 1365 KUHPerdata, hubungankausal ini dapat terlihat pada kalimat perbuatan yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian.

Kerugian itu timbul karena disebabkan dengan adanya perbuatan, atau kerugian itu merupakan akibat dari perbuatan.

Berbicara mengenai perbuatan melawan hukum, tentu ada yang dinamakan subyek hukum. Subyek hukum itu ada dua yaitu Perorangan (*Natuurlijke Persoon)* dan Badan Hukum (*Recht Persoon)*.[152] Apabila penulis lihat dalam definisi Pasal 1 angka 2 UU Administrasi Pemerintahan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019 terkait perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan setidak-tidaknya ada dua subyek hukum. *Pertama* Badan dalam hal ini Badan Hukum Pemerintahan (*Recht Persoon)*, dan *Kedua* Pejabat Pemerintahan dalam artian perseorangan (*Natuurlijke Persoon)*.

Adapun Ruang lingkup aktifitas pejabat sebagai subyek hukum yang dimaksud di dalam Undang – undang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 4 ayat 1 mencakup:

a) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
b) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup

[152] Kansil, C.T.S et al, 1995, *Modul Hukum Perdata*, Jakarta Pradnya Paramita, hlm 82

lembaga yudikatif;

c) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan

d) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang - Undang[153].

Selanjutnya demi adanya kepastian hukum bagi notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan profesi dalam memberikan jasa hukumkepada masyarakat menjadi salah satu pertimbangan lahirnya UUJN. Di dalam UUJN sendiri telah mempertegas di dalam Pasal 1 angka 1 bahwa : ”Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang ini atau berdasarkanundangundang lainnya”.

Artinya hukum positif di Indonesia telah mengakui bahwa Notaris adalah pejabat yang memiliki kewenangan dari suatu undang-undang, sehingga menurut penulis selaras dengan maksud yang ada di dalam Undang – Undang Administrasi Pemerintah Pasal 4 ayat 1 huruf d.

[153] Pasal 4 ayat (1), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya harus berpedoman dan tunduk pada ketentuan UUJN, Kode Etik, dan Perundang-undangan lainnya. Peranan Notaris dalam membantu terciptanya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat bersifat preventif yaitu akta yang dibuat bersifat pencegahan terjadinya suatu sengketa dikemudian hari terkait status hukum, hak, dan kewajiban seseorang dalam hukum yang berfungsi sebagai alat bukti yang paling sempurna di pengadilan apabila terjadi sengketa atas hak dan kewajiban yang terkait.[154] Notaris dalam menjalankan tugas jabatanya tidak luput dari kesalahan, baik disengaja maupun yang tidak disengaja. Kesalahan-kesalahanNotaris tersebut memungkinkan Notaris berurusan dengan pertanggungjawaban secara hukum, baik secara perdata, administratif, maupun pidana. Tidak sedikit kasus-kasus yang menjerat Notaris ke pengadilan dengan sengketa perbuatan melawan hukum seperti contohnya pada Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 88/PDT/2011/PT-MDN jo Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 297/PDt.G/2009/PN.Mdn yang menjatuhkan sanksi perdata berupa ganti kerugian.[155] Selama ini perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris di ajukan

[154] Sjaifurrachman dan Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, hlm 7

[155] Direktori Putusan Mahkamah Agung, 2011, https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=Perbuatan+melawan+hukum+oleh+notaris, Diakses 7 November 2021, Pukul 20:27 WIB

ke Pengadilan Negeri dan dalam contoh kasus tersebut Notaris sebagai subyek hukum perorangan dan dalam kasus tersebut dikenakan Pasal 1365 KUHPerdata. Pada contoh kasus tersebut terjadi pada tahun 2009 yang artinya UU Administrasi Pemerintahan dan Perma No 2 Tahun 2019 belum dibentuk. Memperhatikan Perma No 2 tahun 2019 di dalam ketentuan penutupnya Pasal 10 menyebutkan bahwa:

”Pada saat Peraturan Mahkamah Agung ini mulai berlaku, perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintah *(onrechmatige overheidsdaad)* yang di ajukan ke pengadilan negeri tetapi belum diperiksa, dilimpahkan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan”.

Dari ketentuan tersebut menurut hemat penulis Pejabat Notaris sebagai salah satu subjek hukum di dalam unsur *Onrechmatige Overheidsdaad,* dan dapat digugat di PTUN. Selain itu pengadilan tata usaha negara berwenang untuk mengadili perkara tersebut.

2. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Notaris Pasca Diperluasnya Kewenangan PTUN

Perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaaad)* merupakan

tindakan Pejabat Pemerintahan sehingga menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan. Perma Nomor 2 Tahun 2019 mengatur bahwa tindakan pemerintahan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Perma Nomor 2 Tahun 2019 juga mengatur bahwa sengketa yanag timbul dalam bidang administrasi pemerintahan antara warga masyarakat dengan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya sebagai akibat dilakukannya tindakan pemerintahan. Adapun yang dimaksud sengketa perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menurut Pasal 1 ayat 4 Perma Nomo 2 Tahun 2019 adalah sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perma Nomor 2 Tahun 2019 menyatakan secara tegas bahwa perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad)* merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili sengketa tindakan pemerintahan setelah menempuh upaya administratif. Upaya administratif ini

diatur secara khusus dalam hal pejabat Notaris maka terlebih dahulu melalui mekanisme oleh Majelis Kehormatan Notaris. Selanjutnya apabila sudah melalui Majelis Kehormatan Notaris warga masyarakat atau pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan tindakan pemerintahan secara tertulis kepada pengadilan tata usaha negara dengan menyebutkan alasan bahwa tindakan tersebut:

a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; dan
b. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Gugatan dimaksud diajukan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak tindakan pemerintahan dilakukan oleh badan dan/ atau pejabat pemerintahan. Menurut Sudrajat dan Wijaya proses beracara di peradilan tata usaha negara pada dasarnya memiliki prinsip yang sama dengan proses beracara di peradilan umum, namun ada beberapa hal yang khusus diterapkan dalam peradilan tata usaha negara seseuai Undang-Undang 51 tahun 2009 tentang peradilan Tata Usaha Negara, yaitu sebagai berikut:[156]

a. Pasal 55 menyebutkan bahwa pengajuan gugatan dibatasi tengang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak KTUN yang digugat dikeluarkan atau diumumkan oleh badan

[156] Yadhy Cahyady, 2021, *Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Terhadap Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan Dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa*, Jurnal Pajak dan Keuangan Negara Vol.3 No.1, hlm 172

dan/atau pejabat tata usaha negara, atau sejak diterima/diketahui oleh penggugat;

b. Pasal 62 ayat (1) menyebutkan adanya prosedur penolakan *(dimissal procedure),* yaitu wewenang Ketua PTUN untuk memutuskan dengan penetapan bahwa gugatan tidak diterima karena tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan;

c. Pasal 63 menyebutkan bahwa dikenal adanya pemeriksaan persiapan sebelum pokok sengketa diperiksa di persidangan, untuk melengkapi/memperbaiki gugatan yang kurang jelas;

d. Dikenal adanya 3 (tiga) acara pemeriksaan perkara, yaitu sebagai berikut:

   1) Pasal 62 ayat (4) mengenai acara singkat, yaitu khusus untuk pemeriksaan perlawanan *dismissal;*

   2) Pasal 98 dan Pasal 99 mengenai acara cepat, yaitu apabila terdapat kepentingan Penggugat yang cukup mendesak dan

      dimohonkan oleh penggugat, maka sengketanya akan diperiksa dengan acara cepat dengan hakim tunggal;

   3) Acara biasa, yaitu acara pemeriksaan perkara melalui alur yang normal, yang sebelumnya melalu pemeriksaan persiapan terlebih dahulu dan jumlah hakim lebih dari 1 (satu).

e. Pasal 72 menyatakan dalam peradilan tata usaha negara, tidak ada putusan *verstek,* tetapi hakim berwenang memanggil Tergugat melalui atasannya;

f. Tidak ada gugatan rekopensi atau gugat balik dari tergugat kepada penggugat.

Melihat uraian diatas terkait adanya perubahan kewenangan dalam mengadili perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad),* implementasinya terhadap Pejabat Notaris hingga saat ini masih belum ditemukannya satukasus perbuatan melawan hukum yang telah diajukan di pengadilan tata usaha negara namun untuk Majelis Kehormatan Notaris sudah pernah diajukan di peradilan tata usaha negara seperti misalnya pada Putusan Tata Usaha Negara No 77/2018/PTUN-MDN/ junto Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara No 246/B/2018.PT-TUN/. Majelis Kehormatan Notaris sebagai badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan terhadap Notaris merupakan Pejabat Tata Usaha Negara karena fungsi pembinaan terhadap Notaris dilaksankan langsung oleh Menteri Hukum dan Hak Asai Manusia yang dalam melaksanakan pembinaan Menteri membentuk Majelis Kehormatan Notaris. Menteri sebagai kepala Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan

pemerintah di bidang hukum danhak asasi manusia. Kedudukan Menteri selaku Badan dan/atau Pejabat Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku membawa konsekuensi terhadap Majelis Kehormatan Notaris, yang ikut berkedudukan sebagai Badan dan/atau Pejabat Negara. Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Habib Adjie, dengan demikian secara kolegial Majelis Kehormatan Notarissebagai:[157]

1) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
2) Melaksanakan urusan pemerintahan;
3) Berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yaitu melakukan Pembinaan dan Pengawasan terhadap Notaris sesuai UUJN.

Adapun yang termasuk Majelis Kehormatan Notaris sebagaimanaketentuan Pasal 66A ayat (2) UUJN adalah:

a. Notaris sebanyak 3 (tiga) orang;
b. Pemerintah sebanyak 2 (dua) orang; dan
c. Ahli atau akademisi sebanyak 2 (dua) orang.

Berdasarkan uraian diatas dengan mengingat semenjak berlakunya Perma Nomor 2 Tahun 2019 pada ketentuan penutupyang menyatakan bahwa :

[157] Habib Adjie, 2011, *Majelis Pengawas Notaris sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, PT Refika Aditama, Bandung, hlm 42

a. Terhadap perkara perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad)* yang diajukan ke Pengadilan Negari tetapi belum diperiksa, dilimpahkan ke PTUN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
b. Terhadap perkara yang upaya administratifnya telah diatur secara khusus pada saat Peraturan Mahkamah Agung diundangkan, telah dilimpahkan oleh Pengadilan Negeri ke PTUN dan belum diperiksa oleh PTUN, berkas perkara dilimpahkan ke Peradilan Tinggi PTUN yang berwenang;
c. Terhadap perkara perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*Onrechmatige Overheidsdaad)* yang sedang diperiksa oleh Pengadilan Negeri, Pengadilan Negeri harus menyatakan tidak berwenang mengadili.

Maka menurut hemat penulis Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Notaris Pasca Diperluasnya Kewenangan PTUN dimungkinkan untuk diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Pejabat Notaris merupakan Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan penyelenggara Negara lainnya sebagaimana dimaksud dalam ketentuan

umum Pasal 1 angka 2 UU Administrasi Pemerintahan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019;

2. Pejabat Notaris melaksanakan Fungsi Pemerintahan penyelenggara Negara lainnya dalam Fungsi Pelayanan yang mempunyai tugasmembantu Presiden dan Menteri Hak Asasi Manusia dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah di bidang hukum;
3. Pejabat Notaris atas Persetujuan Majelis Kehormatan Notaris dapat di periksa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terkait Tindakan Perbuatan Melawan Hukum;

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Perma Nomor 2 Tahun 2019 Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan baik dilingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Peraturan tersebut telah memberikan ruang bahwa yang dapat di adili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara bukan hanya 'Pejabat pemerintah yang menyelenggarakan di lingkungan pemerintahan" saja, melainkan "penyelenggara negara lainnya" pun dapat di adili di Pengadilan Tata Usaha Negara. Menurut hemat penulis kedudukan Pejabat Pemerintahan tidak hanya dapat diisi atau dipangku oleh mereka yang terkategori pegawai negeri atau termasuk menjadi Aparatur Sipil Negara sebagaimana uraian Pasal 122 UU ASN, kedudukan tersebut dapat pula diisi oleh mereka yang berjuang melalui sarana politik atau juga oleh badan/perorangan yang ditunjuk secara khusus melalui undang-undang. Hingga saat ini belum ada peraturan terkait yang menyatakan secara tegas terkait kedudukan jabatan Notaris yangmenyatakan bahwa Pejabat Notaris bukan merupakan Pejabat Pemerintahan dan /atau merupakan Pejabat Pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Sehingga Notaris selaku pejabat umum dapat dikatakan sebagai Pejabat TUN yang di maksud dalam UU Administrasi Pemerintahan karena Pejabat Notaris adalah Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan penyelenggara Negara lainnya

sebagaimana dimaksud dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 UU Administrasi Pemerintahan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019;

1. Perbuatan Melawan Hukum oleh pejabat (*Onrechmatige Overheidsdaad*) adalah sengketa antara warga masyarakat dengan perbuatan pejabat pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan atau fungsi penyelenggara negara lainnya yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat. Syarat – syarat dinyatakan telah memenuhi unsur Perbuatan Melawan Hukum oleh pejabat menurut UU Administrasi Pemerintahan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019 adalah :

   a. Memenuhi unsur-unsur Perbuatan melawan hukum sebagaimana Pasal 1365 KUHPerdata;

   b. Dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan atau fungsi penyelenggara negara lainnya;

   c. Perbuatan tersebut merupakan Tindakan pejabat pemerintahan.

   Meskipun tidak secara tegas menyebut Pejabat Notaris, Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 sendiri telah membuka ruang bagi Pejabat Notaris untuk masuk dalam kualifikasi sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Undang-Undang ini juga membuka lebih luas dan tidak liminatif pada pejabat yang melaksanakan di lingkup pemerintah saja melainkan badan/pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintah lainnya. Ketentuan ini juga sejalan dengan peraturan di bawahnya yakni Perma Nomor 2 Tahun 2019.

   Dari ketentuan tersebut menurut hemat penulis Pejabat Notaris sebagai

salah satu subjek hukum di dalam unsur *Onrechmatige Overheidsdaad,* dan dapat digugat di PTUN. Selain itu pengadilan tata usaha negara berwenang untuk mengadili perkara tersebut.

2. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat Notaris Pasca Diperluasnya Kewenangan PTUN dimungkinkan untuk diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dengan alasan-alasan sebagai berikut:

a. Pejabat Notaris merupakan Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan penyelenggara Negara lainnya sebagaimana dimaksud dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 Undang – Undang Administrasi Pemerintahan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019;

b. Pejabat Notaris melaksanakan Fungsi Pemerintahan penyelenggara Negara lainnya dalam Fungsi Pelayanan yang mempunyai tugas membantu Presiden dan Menteri Hak Asasi Manusia dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah di bidang hukum;

c. Pejabat Notaris atas Persetujuan Majelis Kehormatan Notaris dapat di periksa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terkait Tindakan Perbuatan Melawan Hukum;

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas penulis memberikan saran agar dapat:

1. Mendorong pemangku kebijakan (Pemerintah) untuk mempertegas kedudukan Notaris selaku Pejabat Umum dalam

sistem Administrasi Pemerintahan terutama dalam UU Administrasi Pemerintahan jo Perma Nomor 2 Tahun 2019;

2. Mendorong Mahkamah Agung untuk mempertegas unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad)* dalam Perma Nomor 2 Tahun 2019sebagaimana pada Pasal 1365 KUHPerdata dengan memperbaruiperaturan tersebut;

3. Mondorong Mahkamah Agung untuk melakukan penyelarasan dan koordinasi antara ranah perdata maupun ranah PTUN agar memiliki persepsi yang sama terkait penyelesaian sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pejabat;

4. Mondorong Mahkamah Agung untuk membuat pedoman beracara yang lebih komperhensif khusus terkait *Onrechmatige Overheidsdaad* agar tidak menimbulkan berbagai macam penafsiran demi kepastian hukum.

5. Mendorong Majelis Kehormatan Notaris untuk berkoordinasi dengan pemangku kepentingan agar mempertegas kedudukan Notaris sebagai Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan Fungsi Pemerintahan Penyelenggara Negara lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional, dalam Mahfud MD, Membangun Politik Hukum.

Ali Abdullah M, 2014, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemena*, Prenada Media Group, Jakarta.

Ali Abdullah M, 2014, *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemena,* Prenada Media Group, Jakarta.

Amirudin dan Zainal Asiki, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum,* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Aprilia Putri Suhardini, 2018, *Pertanggungjawaban Notaris/PPAT yang Melakukann Perbuatan Melawan Hukum dalam Pembuatan Akta Autentik*, Jurnal Akta, Volume 5, Nomor 1.

Bachsan Mustafa, 2001, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti.

Bambang Arwanto, 2018, *Kewenangan PTUN dalam Menyelesaikan Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (Onrechmatige Overheidsdaad)*, Jurnal HukumJatiswara, Universitas Mataram, Volume 33, Nomor 2.

Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Gafindo Persada, Jakarta.

Boedi Harsono, 2001, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, Universitas Trisakti, Jakarta.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, (Jakarta:Universitas Trisakti, 2001).

E. Utrecht, 1957, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, NV Bali Buku Indonesia, Jakarta.

_____, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung.

_____, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Pustaka

Tinta Mas, Surabaya.

_____, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: NV Bali Buku Indonesia1957).

Fayakundia Putra Sufi, 2017, *Pemisahan Jabatan Umum di Indonesia*, Jurnal Perspektif, Volume 22, Nomor 3.

G.H.S Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris, cetakan V*, Gelora AksaraPratama.

G.H.S Lumbun Tobing, 1996, *Peraturan Jabatan Notaris,* Erlangga, Jakarta.

H.S Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris*, cetakan V, Gelora Aksara Pratama.

Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cetakan II, Refika Aditama, Bandung.

_____, 2011, *Majelis Pengawas Notaris sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*,PT Refika Aditama, Bandung.

Indroharto, 1993, *Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

_____, 1996, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Pengadilan TataUsaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Jan Remmelink, 2003, *Hukum Pidana, Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Kansil, C.T.S et al, 1995, *Modul Hukum Perdata*, Jakarta Pradnya Paramita.

Kuncoro Purbopranoto, 1978, *Beberapa catatan tentang Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Pemerintahan*, Alumni, Bandung, cetakan II.

Liliana Tedjosaputro, 1995, *Etika Profesi Notaris dalam Penegakan Hukum Pidana*,BIGRAF Publishing, Yogyakarta.

MA. Moegni Djojodirjo, 1982, *Perbuatan Melawan Hukum, Pradnya Paramita*, Jakarata.

Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada,

2014).

Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Predana Media Group, Jakarta.

Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia,* liberty, Yogyakarta.

Nico, 1990, *Tanggung jawab Notaris selaku Pejabat Umum*, Center of Dokumentation and Studies of Business Law, Yogyakarta.

Purwahid Patrik, *Dasar-dasar Hukum Perikatan,* Mandar Maju, Bandung 1994.

R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta.

_____,1992, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta.

R. Wirjono Prodjodikiro, *Perbuatan Melawan Hukum dipandang dari sudut Hukum Perdata,* Mandar Maju, Bandung, 2000.

Rachmat Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan dalam Yurisprudens*i, Varia Peradilan No 16 Tahun II, 1987.

Racmat Setiawan, 1982, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Alumni, Bandung.

Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara,* UU Press, Yogyakarta.

Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Paca Amandemen Konstitusi*, Kencana Media Group, Jakarta.

SF. Marbun dan Moh. Mahfud, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.

_____, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi negara*, Liberti, Yogyakarta.

Sjacran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung.

_____, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.

Sjaifurrachman dan Habib Adjie, 2011, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris*

DalamPembuatan Akta, Mandar Maju, Bandung.

Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum, dalam Hukum dan Keadilan*, No.5 Tahun VII, Januari-Febuari 1979.

Soerjono Soekanto, 1993, Sendi-sendi ilmu Hukum dan Tata Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung.

Sukanto dan Mamudji, 1995, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat,Raja Grafindo.

T. Bustomi, 1994, *Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara Teori dan Praktik*, Alumni, Bandung.

Teuku Mohammad Radhie, Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional, dalam Majalah Prisma Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 3. Lihat: Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011).

Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta.

Tri Cahya Indra Permana, 2016, *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Genta Press, Yogyakarta.

Van praag, 1950, Algemeine Nederland Administratief recht.

W. Page Keeton, et al, 1984, *Prosser dan Keeton on torts, st Paul Minessota*, USA Wishpublishing Co.

Yadhy Cahyady, 2021, *Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Terhadap Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan Dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa*, Jurnal Pajak dan Keuangan Negara Vol.3No.1.

Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta: Mojok Buku, 2022.

Peraturan Perundang – Undangan

Undang – Undang Dasar 1945.

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris.

Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan.

Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Mahkamah Agung No 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan/Pejabat Pemerintahan *(Onrechtmatige Overheidsdaad)*.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 61 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris.

Internet

https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=Notaris&jd=KABUL&cat=5dc631a1c031 8c606f8835603566c948, pada tanggal 29 September 2021, Pukul 13.17 WIB.

https://hukumonline.com/klinik//detail/ulasan/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat- pemerintahan, pada tanggal 02 Januari 2023 , Pukul 15.20 WIB.

https://hukumonline.com/klinik//detail/ulasan/lt52f38f89a7720/pejabat-negara-dan-pejabat- pemerintahan, pada tanggal 29 September 2021, Pukul 15.20 WIB.

https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=Perbuatan+melawan+hukum+oleh+notaris, Diakses 7 November 2021, Pukul 20:27 WIB.