



Penyalahgunaan Wewenang Notaris dalam Pembuatan Akta: Analisis Celah Hukum dan Lemahnya Pengawasan

Fathurrohman Nur Hidayat¹, Rendy Aprilio Sulaiman^{2*}, David Frans Rafael Simorangkir³, Rois Faisal Amin⁴, Baidhowi⁵

¹⁻⁵Ilmu Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

Email: rohmanh074@students.unnes.ac.id¹, rendiapriliosulaiman@gmail.com², frnsdvid@students.unnes.ac.id³, roisfaisal@students.unnes.ac.id⁴, baidhowi@mail.unnes.ac.id⁵

*Penulis Korespondensi: rendiapriliosulaiman@gmail.com

Abstract. *This study aims to analyze the abuse of authority by notaries in the making of authentic deeds, focusing on the forms of misconduct, legal loopholes, and weaknesses in the supervisory system. The research employs a qualitative method with a normative juridical approach through library research, examining laws and regulations, legal doctrines, scholarly literature, and relevant cases related to notarial practice. The findings reveal that abuse of authority occurs due to both negligence and intentional actions. Common forms of misconduct include the failure to verify the authenticity and completeness of supporting documents, the preparation of deeds outside the notary's authorized jurisdiction, the delegation of notarial duties to unauthorized parties, and the existence of conflicts of interest that compromise impartiality. In addition, legal loopholes arise from ambiguous regulatory provisions, inconsistencies in legal interpretation, and the rapid development of digital technology, particularly electronic transactions and online services, which have not yet been comprehensively regulated. The study also finds that the existing supervisory system remains weak, reactive, and often ineffective in preventing violations before they occur. Therefore, the abuse of notarial authority should be viewed as a systemic issue requiring comprehensive reforms in legal regulations, supervisory mechanisms, professional ethics enforcement, and notarial education to ensure legal certainty, accountability, and the preservation of public trust in the notarial profession.*

Keywords: *Abuse of Authority; Legal Loopholes; Notary; Professional Ethics; Supervision.*

Abstrak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyalahgunaan kewenangan oleh notaris dalam pembuatan akta autentik dengan berfokus pada bentuk-bentuk pelanggaran, celah hukum, dan kelemahan sistem pengawasan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan, yang mengkaji peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, literatur ilmiah, serta kasus-kasus yang relevan dengan praktik kenotariatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan kewenangan terjadi baik karena kelalaian maupun tindakan yang dilakukan secara sengaja. Bentuk pelanggaran yang sering ditemukan meliputi tidak dilakukannya verifikasi terhadap keaslian dan kelengkapan dokumen pendukung, pembuatan akta di luar wilayah jabatan notaris, pendelegasian tugas kenotariatan kepada pihak yang tidak berwenang, serta adanya konflik kepentingan yang dapat mengurangi independensi dan objektivitas notaris. Selain itu, terdapat celah hukum yang muncul akibat ketidakjelasan norma dalam peraturan perundang-undangan, perbedaan penafsiran hukum, serta perkembangan teknologi digital yang sangat cepat, terutama dalam transaksi elektronik dan layanan berbasis daring, yang belum diatur secara komprehensif. Penelitian ini juga menemukan bahwa sistem pengawasan yang ada masih lemah, bersifat reaktif, dan kurang efektif dalam mencegah pelanggaran sejak dini. Oleh karena itu, penyalahgunaan kewenangan notaris merupakan permasalahan sistemik yang memerlukan reformasi menyeluruh terhadap regulasi, mekanisme pengawasan, penegakan kode etik profesi, serta peningkatan kualitas pendidikan kenotariatan guna menjamin kepastian hukum, akuntabilitas, dan kepercayaan masyarakat.

Kata kunci: Celah Hukum; Etika Profesi; Notaris; Pengawasan; Penyalahgunaan Wewenang.

1. LATAR BELAKANG

Notaris sebagai pejabat umum memiliki kedudukan yang sangat penting dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dalam bidang hukum perdata. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (UUJN), notaris diberikan kewenangan

untuk membuat akta otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Akta otentik tersebut menjadi alat bukti utama dalam berbagai perbuatan hukum, seperti perjanjian, jual beli, pendirian badan usaha, dan berbagai tindakan hukum lainnya. Oleh karena itu, jabatan notaris tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung tanggung jawab hukum dan moral yang tinggi terhadap masyarakat. Dalam praktiknya, notaris tidak hanya dituntut untuk memahami hukum secara normatif, tetapi juga harus mampu menerapkan prinsip etika profesi dalam setiap tindakan yang dilakukan. Etika profesi notaris mencakup nilai-nilai integritas, kejujuran, objektivitas, serta tanggung jawab sosial terhadap masyarakat. Kepercayaan masyarakat terhadap akta yang dibuat oleh notaris sangat bergantung pada sejauh mana notaris mampu menjalankan tugasnya secara profesional dan beretika. Dengan demikian, posisi notaris sebagai pejabat publik tidak hanya ditentukan oleh kewenangan hukum yang dimilikinya, tetapi juga oleh kualitas moral dan integritas dalam menjalankan profesinya. Namun demikian, perkembangan praktik kenotariatan menunjukkan adanya dinamika yang kompleks. Seiring dengan perkembangan sosial, ekonomi, dan teknologi, notaris seringkali dihadapkan pada tuntutan fleksibilitas dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Fleksibilitas ini memang diperlukan untuk menyesuaikan diri dengan kebutuhan masyarakat yang semakin beragam, tetapi di sisi lain juga berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang apabila tidak dibatasi secara jelas oleh hukum dan etika profesi. Kondisi ini menunjukkan adanya ketegangan antara kebutuhan praktik dan ketentuan normatif yang berlaku. Permasalahan utama dalam penelitian ini adalah maraknya penyalahgunaan wewenang oleh notaris dalam pembuatan akta, yang terjadi baik secara sengaja maupun karena kelalaian. Penyalahgunaan wewenang dapat diartikan sebagai penggunaan kewenangan yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut atau dilakukan secara menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks kenotariatan, hal ini dapat berupa tindakan melampaui batas kewenangan, tidak memenuhi prosedur formal pembuatan akta, hingga keterlibatan dalam praktik yang mengarah pada pelanggaran hukum. Beberapa contoh konkret penyalahgunaan wewenang notaris dapat dilihat dari kasus-kasus yang terjadi dalam praktik, seperti tidak melakukan verifikasi keabsahan dokumen, membuat akta di luar wilayah jabatan, serta terlibat dalam transaksi yang menimbulkan konflik kepentingan. Tindakan-tindakan tersebut tidak hanya melanggar ketentuan UUJN, tetapi juga berpotensi merugikan para pihak yang terlibat serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap profesi notaris. Selain itu, perkembangan praktik kenotariatan modern juga menunjukkan adanya celah hukum (*legal loopholes*) yang memungkinkan terjadinya penyimpangan. Misalnya, penggunaan teknologi digital dalam

proses pembuatan akta yang belum diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang. Ketidakjelasan pengaturan ini menyebabkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang berlaku dengan praktik di lapangan. Permasalahan lainnya adalah lemahnya pengawasan terhadap notaris. Meskipun secara normatif telah terdapat mekanisme pengawasan melalui lembaga pengawas notaris, dalam praktiknya pengawasan tersebut belum berjalan secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya pelanggaran yang terjadi meskipun telah diatur sanksi administratif maupun hukum terhadap notaris yang melanggar. Lemahnya pengawasan ini juga berkaitan dengan kurangnya penegakan kode etik serta keterbatasan dalam implementasi sistem pengawasan yang efektif. Dengan demikian, permasalahan dalam penelitian ini tidak hanya berkaitan dengan aspek individu notaris, tetapi juga mencakup aspek struktural dan normatif dalam sistem hukum kenotariatan. Permasalahan tersebut meliputi bentuk-bentuk, celah hukum yang memungkinkan terjadinya penyimpangan, serta lemahnya pengawasan terhadap notaris. Untuk mengatasi permasalahan penyalahgunaan wewenang notaris, diperlukan pendekatan yang komprehensif yang tidak hanya berfokus pada penegakan hukum, tetapi juga pada perbaikan sistem secara keseluruhan. Salah satu wawasan penting yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah bahwa penyalahgunaan wewenang tidak hanya disebabkan oleh faktor individu, tetapi juga oleh adanya kelemahan dalam regulasi dan pengawasan. Rencana pemecahan masalah yang dapat dilakukan pertama adalah dengan memperjelas batas kewenangan notaris melalui regulasi yang lebih rinci. UUJN dan kode etik notaris sebenarnya telah berfungsi sebagai instrumen pembatas untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, namun dalam praktiknya masih diperlukan pengaturan teknis yang lebih jelas agar tidak terjadi multitafsir. Dengan adanya kejelasan norma, diharapkan tidak ada lagi ruang bagi notaris untuk melakukan tindakan yang melampaui kewenangannya. Selanjutnya, perlu dilakukan penguatan sistem pengawasan terhadap notaris. Pengawasan tidak hanya dilakukan secara represif melalui pemberian sanksi, tetapi juga secara preventif melalui pembinaan dan pendidikan etika profesi. Pengawasan yang efektif harus mampu mendeteksi potensi pelanggaran sejak dini serta memberikan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran yang terjadi. Peningkatan kualitas etika profesi notaris juga menjadi bagian penting dalam upaya pencegahan penyalahgunaan wewenang. Etika profesi tidak hanya berfungsi sebagai pedoman moral, tetapi juga sebagai instrumen untuk menjaga integritas dan kepercayaan masyarakat terhadap notaris. Oleh karena itu, internalisasi nilai-nilai etika dalam praktik kenotariatan harus terus ditingkatkan melalui pendidikan dan pelatihan. Diperlukan peningkatan kesadaran hukum masyarakat agar lebih memahami prosedur pembuatan akta yang benar. Dengan adanya

masyarakat yang kritis dan memahami hak-haknya, peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh notaris dapat diminimalkan. Secara teoritis, penyalahgunaan wewenang notaris dapat dianalisis melalui konsep kewenangan dalam hukum administrasi. Kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada pejabat untuk melakukan tindakan tertentu. Penyalahgunaan wewenang terjadi ketika kewenangan tersebut digunakan tidak sesuai dengan tujuan pemberiannya atau dilakukan secara menyimpang dari ketentuan hukum. Dalam konteks kenotariatan, kewenangan notaris dibatasi oleh UUJN serta kode etik profesi. Kode etik berfungsi sebagai instrumen pengendali yang memastikan bahwa notaris tidak hanya bertindak sesuai hukum, tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai moral dan profesionalisme. Dengan demikian, teori etika profesi menjadi salah satu landasan penting dalam menganalisis perilaku notaris. Selain itu, teori tanggung jawab hukum juga relevan dalam penelitian ini. Notaris sebagai pejabat umum memiliki tanggung jawab atas setiap akta yang dibuatnya. Apabila terjadi pelanggaran, notaris dapat dikenai sanksi administratif, perdata, maupun pidana. Konsep pertanggungjawaban hukum menegaskan bahwa setiap pelanggaran harus diikuti dengan konsekuensi hukum sebagai bentuk akuntabilitas. Selanjutnya, teori pengawasan juga menjadi dasar dalam memahami pentingnya kontrol terhadap pelaksanaan kewenangan notaris. Pengawasan bertujuan untuk memastikan bahwa kewenangan yang diberikan digunakan sesuai dengan hukum. Tanpa pengawasan yang efektif, potensi penyalahgunaan wewenang akan semakin besar. Di sisi lain, teori kepastian hukum juga menjadi landasan penting dalam penelitian ini. Akta otentik yang dibuat oleh notaris harus memberikan kepastian hukum bagi para pihak. Namun, apabila terjadi penyalahgunaan wewenang, maka kepastian hukum tersebut akan terganggu dan bahkan dapat merugikan para pihak yang terlibat.

2. KAJIAN TEORITIS

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam mengenai penyalahgunaan wewenang notaris dalam pembuatan akta, khususnya terkait dengan bentuk bentuk penyimpangan yang terjadi dalam praktik. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi celah hukum yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang serta menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan lemahnya pengawasan terhadap notaris. Tujuan lainnya adalah untuk mengkaji peran etika profesi dan kode etik dalam mencegah penyalahgunaan wewenang serta menjaga integritas notaris. Penelitian ini juga bertujuan untuk merumuskan solusi yang dapat digunakan untuk memperbaiki sistem hukum dan pengawasan

terhadap notaris agar lebih efektif. Secara keseluruhan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini dapat memperkaya kajian dalam bidang hukum kenotariatan, khususnya terkait dengan penyalahgunaan wewenang. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan, organisasi profesi, serta pihak terkait dalam meningkatkan profesionalisme dan integritas notaris di Indonesia.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan rancangan penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Rancangan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis norma hukum yang mengatur kewenangan notaris, serta mengkaji penyalahgunaan wewenang dalam pembuatan akta berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan menelaah peraturan perundang undangan, konsep hukum, serta doktrin yang berkaitan dengan jabatan notaris, khususnya terkait batas kewenangan, etika profesi, dan sistem pengawasan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan kasus untuk memperkuat analisis terhadap praktik penyalahgunaan wewenang yang terjadi. Rancangan penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan secara sistematis permasalahan yang diteliti, kemudian dianalisis untuk menemukan penyebab serta solusi yang tepat. Dalam hal ini, penelitian tidak hanya menjelaskan fenomena penyalahgunaan wewenang notaris, tetapi juga mengkaji celah hukum dan kelemahan pengawasan sebagai faktor yang mempengaruhinya.

Sasaran penelitian ini meliputi: Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan jabatan notaris, khususnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (UUJN) dan peraturan terkait pengawasan notaris. Doktrin dan literatur hukum, seperti buku, jurnal ilmiah, dan artikel yang membahas penyalahgunaan wewenang, etika profesi notaris, serta sistem pengawasan. Kasus atau putusan hukum yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang notaris dalam pembuatan akta. Konsep hukum yang relevan, seperti kewenangan, penyalahgunaan wewenang, tanggung jawab hukum, dan pengawasan. Sasaran penelitian ini dipilih untuk mendukung analisis terhadap permasalahan utama, yaitu penyalahgunaan wewenang notaris, celah hukum, dan lemahnya pengawasan.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (library research). Teknik ini digunakan karena penelitian berfokus pada bahan hukum dan sumber tertulis.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara: Menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan, mengumpulkan buku, jurnal, dan artikel ilmiah, menelaah dokumen hukum dan putusan pengadilan terkait kasus penyalahgunaan wewenang notaris. Dalam penelitian ini, instrumen penelitian utama adalah peneliti sendiri, karena penelitian bersifat kualitatif. Peneliti berperan dalam memilih, mengolah, dan menganalisis bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Selain itu, digunakan juga instrumen bantu, seperti: pedoman pencatatan (note-taking), format klasifikasi bahan hukum, matriks analisis untuk membandingkan norma hukum dengan praktik. Pengembangan instrumen dilakukan dengan menyesuaikan fokus penelitian, yaitu pada identifikasi penyalahgunaan wewenang, celah hukum, serta kelemahan pengawasan. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan metode deskriptif-analitis.

Langkah-langkah analisis meliputi: Reduksi data Data yang telah dikumpulkan diseleksi dan difokuskan pada hal-hal yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang notaris, celah hukum, dan pengawasan. Klasifikasi dan sistematisasi Data dikelompokkan berdasarkan jenisnya, seperti norma hukum, konsep teoritik, dan kasus, agar memudahkan analisis. Hukum Peneliti menafsirkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan untuk memahami batas kewenangan notaris serta potensi penyimpangan. Analisis perbandingan Membandingkan antara norma hukum yang berlaku dengan praktik di lapangan untuk menemukan celah hukum dan bentuk penyalahgunaan wewenang. Penarikan kesimpulan dan rekomendasi Hasil analisis digunakan untuk merumuskan kesimpulan serta memberikan solusi, seperti: perlunya kejelasan batas kewenangan notaris, penguatan sistem pengawasan, peningkatan penerapan etika profesi, serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat. Dengan teknik analisis ini, penelitian diharapkan mampu memberikan pemahaman yang mendalam serta solusi yang relevan terhadap permasalahan penyalahgunaan wewenang notaris.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian dengan pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan, ditemukan bahwa praktik kenotariatan di Indonesia menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang mengatur kewenangan notaris dengan praktik di lapangan. Kesenjangan tersebut terutama berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang, keberadaan celah hukum, serta lemahnya sistem pengawasan terhadap notaris. Pertama, terkait bentuk penyalahgunaan wewenang notaris, hasil penelitian menunjukkan bahwa penyimpangan terjadi baik secara sengaja maupun karena kelalaian. Bentuk penyalahgunaan

yang paling umum meliputi tidak dilakukannya verifikasi terhadap keabsahan dokumen, pembuatan akta di luar wilayah jabatan, serta keterlibatan dalam perbuatan hukum yang bertentangan dengan hukum materiil. Selain itu, ditemukan pula bahwa notaris dalam beberapa kasus tetap membuat akta meskipun terdapat indikasi ketidaksesuaian identitas para pihak, yang berpotensi merugikan pihak lain. Kondisi ini menunjukkan bahwa prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) yang seharusnya menjadi landasan utama dalam praktik kenotariatan belum diterapkan secara optimal. Bahkan, dalam beberapa situasi, tindakan tersebut mencerminkan adanya kecenderungan pragmatisme profesional, di mana notaris lebih mengutamakan efisiensi atau kepentingan tertentu dibandingkan kepatuhan terhadap prosedur hukum yang berlaku. Hal ini berimplikasi serius terhadap kedudukan akta otentik, karena kesalahan prosedural dapat menurunkan kekuatan pembuktian akta menjadi tidak sempurna.

Kedua, penelitian ini menemukan adanya celah hukum (*legal loopholes*) dalam praktik kenotariatan, khususnya terkait perkembangan teknologi dan ketidakjelasan pengaturan teknis dalam UUJN. Misalnya, penggunaan teknologi digital dalam pembuatan akta belum diatur secara rinci, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang penyimpangan. Selain itu, terdapat konflik norma dan kekosongan pengaturan dalam beberapa aspek, seperti kewenangan notaris pengganti dan batas penggunaan teknologi dalam praktik kenotariatan. Celah hukum ini pada dasarnya mencerminkan ketertinggalan regulasi dalam merespons dinamika praktik hukum modern. Dalam konteks ini, tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai *cyber notary* atau *digital authentication* menyebabkan interpretasi yang beragam di kalangan notaris, sehingga berpotensi menimbulkan inkonsistensi praktik serta melemahkan prinsip kepastian hukum. Dengan demikian, celah hukum tidak hanya menjadi persoalan normatif, tetapi juga menjadi faktor struktural yang mendorong terjadinya penyimpangan.

Ketiga, terkait tanggung jawab hukum notaris, hasil penelitian menunjukkan bahwa notaris tetap bertanggung jawab atas setiap akta yang dibuatnya, baik dalam aspek perdata, pidana, maupun administratif. Tanggung jawab ini tetap melekat meskipun kesalahan berasal dari para pihak, karena notaris memiliki kewajiban untuk melakukan verifikasi dan memastikan keabsahan akta. Dalam perspektif teori tanggung jawab hukum, hal ini menegaskan bahwa jabatan notaris mengandung prinsip *strict responsibility* dalam batas tertentu, khususnya terkait aspek formal akta. Oleh karena itu, kelalaian dalam menjalankan kewajiban verifikasi tidak dapat dibenarkan dengan alasan kepercayaan terhadap para pihak. Lebih lanjut, tanggung jawab tersebut juga mencerminkan posisi notaris sebagai pejabat umum yang tidak hanya bertindak sebagai pencatat, tetapi juga sebagai penjaga legalitas suatu perbuatan hukum. Keempat, dari aspek etika profesi, penelitian ini menemukan bahwa

pelanggaran kode etik masih sering terjadi, terutama dalam bentuk kemitraan dengan biro jasa dan praktik yang mengarah pada konflik kepentingan. Kondisi ini menunjukkan adanya pergeseran nilai profesionalisme dalam praktik kenotariatan. Pergeseran tersebut mengindikasikan bahwa orientasi profesi notaris mulai bergeser dari pelayanan publik menuju orientasi komersial, yang pada akhirnya berpotensi mengikis independensi dan objektivitas notaris. Padahal, dalam kerangka etika profesi, notaris seharusnya menjunjung tinggi prinsip impartiality dan integrity dalam setiap tindakan hukum yang dilakukan. Apabila kondisi ini terus berlangsung, maka kepercayaan masyarakat terhadap profesi notaris akan semakin menurun. Kelima, penelitian ini juga menemukan bahwa sistem pengawasan terhadap notaris belum berjalan secara optimal. Pengawasan yang cenderung bersifat reaktif serta lemahnya penegakan sanksi menyebabkan pelanggaran masih terus terjadi. Selain itu, mekanisme pengawasan yang ada belum sepenuhnya mampu mendeteksi potensi pelanggaran sejak dini, sehingga lebih berfokus pada penindakan setelah terjadinya pelanggaran. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan belum mengadopsi pendekatan preventif yang efektif. Kelemahan ini juga diperparah oleh keterbatasan koordinasi antar lembaga pengawas serta belum optimalnya transparansi dalam penegakan sanksi, yang pada akhirnya mengurangi efek jera bagi pelanggar. Dengan demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan dalam praktik kenotariatan tidak hanya bersifat individual, tetapi juga struktural, yang melibatkan aspek regulasi, pengawasan, dan etika profesi. Oleh karena itu, upaya perbaikan tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus melalui pendekatan sistemik yang mencakup pembaruan regulasi, penguatan kelembagaan pengawas, serta peningkatan internalisasi nilai-nilai etika profesi. Pendekatan ini menjadi penting untuk mengembalikan fungsi akta otentik sebagai instrumen utama dalam menjamin kepastian hukum serta menjaga kepercayaan masyarakat terhadap profesi notaris. Penyalahgunaan Wewenang Notaris dalam Perspektif Normatif Secara normatif, kewenangan notaris telah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN), yang memberikan kewenangan kepada notaris untuk membuat akta otentik sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Namun, dalam praktiknya, kewenangan tersebut sering disalahgunakan, baik karena faktor kelalaian maupun kesengajaan. Penyalahgunaan wewenang notaris pada dasarnya merupakan bentuk penyimpangan terhadap tujuan pemberian kewenangan itu sendiri. Dalam beberapa kasus, notaris tidak menjalankan prinsip kehati-hatian, seperti tidak melakukan verifikasi dokumen atau tetap membuat akta meskipun terdapat ketidaksesuaian data. Hal ini menunjukkan adanya pergeseran dari prinsip profesionalisme menuju praktik yang berorientasi pada kepentingan

tertentu. Pergeseran tersebut tidak hanya mencerminkan lemahnya internalisasi norma hukum, tetapi juga menunjukkan adanya tekanan eksternal, seperti tuntutan klien atau persaingan profesi, yang memengaruhi independensi notaris. Dari perspektif hukum, penyalahgunaan wewenang tersebut dapat mengakibatkan akta kehilangan keotentikannya dan hanya berkedudukan sebagai akta di bawah tangan. Kondisi ini secara langsung melemahkan kepastian hukum serta berpotensi merugikan para pihak. Lebih jauh lagi, hal tersebut juga berimplikasi pada menurunnya legitimasi notaris sebagai pejabat umum, karena akta yang dihasilkan tidak lagi mencerminkan jaminan kebenaran formal sebagaimana yang diamanatkan oleh hukum. Celah Hukum (Legal Loopholes) dalam Praktik Kenotariatan Salah satu temuan utama dalam penelitian ini adalah adanya celah hukum dalam praktik kenotariatan. Celah hukum tersebut muncul akibat ketidakjelasan pengaturan serta perkembangan teknologi yang belum diimbangi dengan regulasi yang memadai. Dalam konteks modern, penggunaan teknologi seperti Artificial Intelligence (AI) dalam penyusunan akta mulai berkembang. Namun, regulasi yang mengatur penggunaan teknologi tersebut masih terbatas, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu, masih terdapat konflik norma antara peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan notaris, yang berpotensi menimbulkan multitafsir dalam praktik. Celah hukum ini menjadi faktor yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang, karena memberikan ruang bagi notaris untuk melakukan interpretasi yang melampaui batas kewenangannya. Di sisi lain, ketidakjelasan ini juga menimbulkan disparitas praktik antar notaris, sehingga standar profesional menjadi tidak seragam. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat mengganggu sistem hukum secara keseluruhan karena menimbulkan inkonsistensi dalam penerapan hukum serta melemahkan asas kepastian hukum. Celah hukum dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) menjadi salah satu faktor sistemik yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh notaris. Ketidakjelasan kewajiban verifikasi materiil dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN, yang hanya mewajibkan notaris bertindak cermat tanpa merinci sejauh mana penelusuran terhadap kebenaran dokumen dan keterangan para pihak, menciptakan ruang interpretasi yang luas. Akibatnya, banyak notaris hanya melakukan verifikasi formal seperti pencocokan KTP, tanpa meneliti keabsahan substansi dokumen seperti status tanah atau keaslian tanda tangan, sehingga akta yang dihasilkan rentan cacat hukum dan merugikan pihak ketiga secara materiil. Selain itu, pengaturan wilayah jabatan dalam Pasal 18 UUJN juga rawan disalahgunakan karena notaris sering membuat akta untuk objek di luar wilayah kerjanya dengan dalih para pihak bertemu di kantornya, tanpa ada sanksi tegas terhadap pelanggaran tersebut selama tidak menimbulkan gugatan. Celah paling kritis justru terletak pada sistem sanksi administratif yang

bersifat gradual—mulai dari teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian dengan tidak hormat. Dalam praktiknya, untuk pelanggaran yang merugikan pihak lain secara materiil, seperti pembuatan akta tanpa verifikasi yang memicu sengketa bernilai miliaran rupiah, sanksi yang dijatuhkan seringkali hanya sebatas teguran tertulis. Tidak ada ketentuan yang mengaitkan besaran kerugian materiil dengan beratnya sanksi, sehingga efek jera nyaris tidak ada dan notaris cenderung menghitung risiko bahwa pelanggaran sekalipun terbukti tidak akan berakibat fatal. Dengan demikian, celah hukum dalam UUJN tidak hanya bersifat normatif tetapi juga struktural, yang memerlukan revisi regulasi untuk mempertegas kewajiban verifikasi materiil dan memberlakukan sanksi progresif berbasis nilai kerugian. Faktor Penyebab Penyalahgunaan Wewenang Penyalahgunaan wewenang notaris tidak hanya disebabkan oleh faktor individu, tetapi juga oleh faktor struktural, antara lain lemahnya sistem pengawasan, ketidakjelasan regulasi, tekanan ekonomi dan persaingan profesi, serta perkembangan teknologi yang belum diatur secara komprehensif. Selain itu, rendahnya kesadaran hukum masyarakat juga turut berkontribusi terhadap terjadinya penyimpangan, karena masyarakat seringkali tidak memahami prosedur pembuatan akta yang benar. Kondisi ini menyebabkan masyarakat cenderung menyerahkan sepenuhnya proses kepada notaris tanpa melakukan kontrol atau verifikasi. Faktor budaya hukum juga berperan penting, di mana masih terdapat toleransi terhadap praktik-praktik yang menyimpang selama dianggap tidak menimbulkan kerugian langsung. Hal ini menunjukkan bahwa penyalahgunaan wewenang merupakan hasil interaksi kompleks antara faktor individu, kelembagaan, dan lingkungan sosial. Kelemahan Sistem Pengawasan Notaris Pengawasan terhadap notaris merupakan aspek penting dalam mencegah penyalahgunaan wewenang. Namun, dalam praktiknya, pengawasan yang dilakukan oleh lembaga terkait masih belum optimal. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa pengawasan terhadap notaris cenderung bersifat reaktif dan belum mampu mencegah pelanggaran secara preventif. Selain itu, lemahnya penegakan sanksi juga menyebabkan pelanggaran tidak menimbulkan efek jera. Dalam banyak kasus, sanksi yang diberikan bersifat administratif ringan dan tidak proporsional dengan dampak pelanggaran yang ditimbulkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan yang ada belum mampu menjembatani kesenjangan antara norma hukum dengan praktik di lapangan. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengawasan juga menjadi hambatan tersendiri. Tanpa adanya sistem pengawasan yang kuat, independen, dan transparan, potensi penyalahgunaan wewenang akan terus berulang dan sulit untuk diminimalisir. Lemahnya sistem pengawasan terhadap notaris merupakan faktor dominan yang memperparah

penyalahgunaan wewenang, dan hal ini berakar pada ketidakindependenan struktur Majelis Pengawas serta kuatnya *esprit de corps* di kalangan profesi notaris. Berdasarkan UUJN, susunan Majelis Pengawas Daerah, Wilayah, dan Pusat (MPD/MPW/MPP) terdiri dari unsur pemerintah, unsur notaris (organisasi profesi), dan unsur akademisi. Keberadaan unsur notaris dalam majelis pengawas menciptakan konflik kepentingan karena seorang notaris cenderung memiliki solidaritas profesional berlebihan terhadap sejawatnya. Akibatnya, pengaduan masyarakat seringkali berakhir dengan rekomendasi sanksi ringan meskipun pelanggaran tergolong berat, sementara proses pemeriksaan dapat berlarut-larut antara 6 bulan hingga 2 tahun karena tidak adanya standar waktu yang mengikat dan taktik prosedural yang digunakan notaris terlapor. Kondisi serupa bahkan lebih parah terjadi pada Majelis Kehormatan Notaris (MKN) yang didominasi notaris senior, di mana pelanggaran kode etik seperti kerja sama dengan biro jasa atau praktik konflik kepentingan hanya dikenai sanksi internal berupa teguran atau kewajiban mengikuti pelatihan ulang, sementara pemberhentian tidak hormat sangat jarang dijatuhkan. Praktik tidak tertulis untuk “menyelesaikan secara kekeluargaan” membuat publik tidak pernah mengetahui putusan etik secara transparan, sehingga notaris yang nakal justru merasa terlindungi selama tidak ada laporan pidana yang kuat. Lebih jauh, sistem pengawasan yang ada bersifat reaktif (hanya menunggu laporan) dan tidak pernah melakukan audit kepatuhan berkala atau pengawasan berbasis risiko, misalnya memeriksa notaris dengan jumlah akta di atas rata-rata atau dengan riwayat pengaduan tinggi. Tidak adanya sistem pelaporan digital yang terintegrasi membuat pelanggaran seperti pembuatan akta di luar wilayah jabatan atau kolusi dengan biro jasa sulit dideteksi secara dini. Dengan demikian, lemahnya pengawasan bukanlah persoalan teknis semata, melainkan kegagalan institusional yang memerlukan reformasi mendasar berupa pemisahan fungsi pengawasan dari organisasi profesi, pembentukan lembaga pengawas notaris independen, serta penerapan sistem whistleblower yang melindungi pelapor dan masyarakat. Peran Etika Profesi dalam Mencegah Penyimpangan Kode etik notaris berfungsi sebagai alat pengendali moral yang penting dalam pelaksanaan kenotariatan. Akan tetapi, daya guna kode etik sangat bergantung pada seberapa tinggi kepatuhan notaris tersebut. Fenomena pelanggaran etika, seperti kerja sama dengan agensi, menunjukkan bahwa nilai-nilai profesionalisme masih belum sepenuhnya diinternalisasi dalam praktik. Hal ini menunjukkan bahwa etika profesi tidak hanya berperan sebagai panduan normatif, tetapi juga sebagai sarana untuk mempertahankan integritas profesi. Dalam konteks ini, etika profesi seharusnya berfungsi sebagai "mekanisme pengaturan diri" yang dapat mencegah pelanggaran tanpa harus selalu bergantung pada hukuman hukum. Fenomena kerja sama antara notaris dengan biro jasa atau perantara (*calo*) dalam menarik klien

adalah salah satu bentuk pelanggaran kode etik yang paling jelas dalam praktik notaris. Secara normatif, Kode Etik Notaris secara jelas melarang notaris untuk berkolaborasi dengan pihak ketiga demi memperoleh klien, karena hal ini dapat mengganggu kemandirian dan objektivitas posisi notaris. Dalam pelaksanaannya, kolaborasi ini biasanya dilakukan melalui cara memberikan komisi atau referral fee kepada agensi yang mengarahkan klien kepada notaris. Kegiatan ini tumbuh seiring dengan semakin ketatnya persaingan antara notaris dan kebutuhan untuk mendapatkan klien dengan cepat, sehingga notaris cenderung menggunakan jaringan perantara sebagai sumber klien yang tetap. Keadaan ini mencerminkan adanya pergeseran arah profesi dari layanan publik ke dalam logika pasar. Dari sudut pandang etika profesi, tindakan ini menunjukkan adanya komersialisasi posisi notaris, di mana hubungan profesional yang semestinya berlandaskan kepercayaan hukum beralih menjadi hubungan ekonomi yang bersifat transaksional. Hal ini berisiko menyebabkan konflik kepentingan, karena notaris tidak sepenuhnya bertindak objektif, tetapi cenderung memenuhi kepentingan pihak yang menjadi sumber klien. Dari sudut pandang etika profesi, aktivitas ini menunjukkan adanya komersialisasi posisi notaris, di mana hubungan profesional yang harusnya berlandaskan kepercayaan hukum beralih menjadi hubungan ekonomi yang bersifat transaksional. Hal ini berpotensi menyebabkan konflik kepentingan, sebab notaris tidak lagi sepenuhnya bersikap netral, melainkan cenderung untuk memenuhi kepentingan pihak yang menjadi sumber klien. Selain itu, kerjasama dengan biro jasa juga mempengaruhi mutu akta yang dihasilkan. Dalam beberapa situasi, notaris mungkin mengabaikan prinsip kehati-hatian, seperti tidak melakukan pemeriksaan dokumen secara mendetail, untuk mempertahankan hubungan dengan pihak perantara. Keadaan ini berkemungkinan menjadikan akta kehilangan kekuatan bukti yang sempurna dan dapat downgrade menjadi akta di bawah tangan, yang pada akhirnya merugikan pihak-pihak dan mengurangi kepastian hukum. Fenomena ini juga mengindikasikan adanya kelemahan dalam internalisasi etika profesi, di mana kode etik hanya dianggap sebagai formalitas, bukan sebagai panduan moral yang melekat. Di samping itu, lemahnya pengawasan dari Majelis Pengawas dan kurangnya ketegasan dalam penegakan kode etik oleh organisasi profesi juga memperburuk situasi ini. Oleh karena itu, hubungan antara notaris dan biro jasa bukan hanya pelanggaran etika, tetapi juga menjadi tanda terjadinya komodifikasi profesi notaris. Jika praktik ini dibiarkan berlangsung, maka akan muncul penurunan terhadap independensi, integritas, dan kepercayaan masyarakat terhadap notaris sebagai pejabat publik. Karena itu, perlu ada penegakan yang lebih ketat terhadap kode etik dan pengawasan yang lebih efisien untuk menghindari munculnya praktik-praktik serupa di masa depan Upaya Solusi

dan Reformasi Sistem Kenotariatan Berdasarkan hasil dan analisis di atas, diperlukan upaya komprehensif untuk mengatasi permasalahan penyalahgunaan wewenang notaris, antara lain: penguatan regulasi, khususnya terkait batas kewenangan dan penggunaan teknologi; optimalisasi sistem pengawasan, baik secara preventif maupun represif; peningkatan internalisasi etika profesi melalui pendidikan dan pelatihan; peningkatan kesadaran hukum masyarakat; serta harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk menghindari konflik norma. Selain itu, reformasi juga perlu diarahkan pada pembentukan sistem pengawasan yang lebih independen dan berbasis teknologi, sehingga mampu mendeteksi pelanggaran secara dini. Penguatan sanksi juga perlu dilakukan agar memiliki efek jera yang nyata. Dengan demikian, penyelesaian permasalahan tidak hanya berfokus pada individu notaris, tetapi juga pada perbaikan sistem hukum secara keseluruhan. Pendekatan sistemik ini menjadi penting untuk memastikan bahwa praktik kenotariatan dapat berjalan sesuai dengan prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, serta mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap profesi notaris sebagai pejabat umum.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penyalahgunaan wewenang notaris dalam pembuatan akta mencerminkan kegagalan sistemik dalam hukum kenotariatan Indonesia, bukan sekadar penyimpangan individual. Ketentuan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris yang seharusnya menjadi instrumen pengendali justru belum mampu menutup ruang multitafsir dan celah hukum, terutama dalam menghadapi perkembangan teknologi dan praktik modern.

Lemahnya pengawasan yang cenderung formalistik dan reaktif menunjukkan rendahnya komitmen institusional dalam menjaga akuntabilitas profesi, sehingga sanksi yang ada tidak efektif menimbulkan efek jera. Kondisi ini diperparah oleh pragmatisme sebagian notaris yang lebih mengutamakan kepentingan ekonomi dibanding prinsip kehati-hatian dan integritas, serta rendahnya literasi hukum masyarakat yang membuat kontrol sosial menjadi lemah. Di sisi lain, komersialisasi profesi notaris telah menggeser orientasi dari pelayanan publik menuju logika pasar, sehingga prinsip kehati-hatian, independensi, dan integritas seringkali dikorbankan demi efisiensi dan keuntungan ekonomi. Fenomena ini diperburuk oleh relasi tidak sehat antara notaris dan pihak-pihak tertentu, seperti biro jasa atau klien tetap, yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan terselubung.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya krisis kepercayaan terhadap akta otentik sebagai instrumen kepastian hukum. Ketika akta yang seharusnya memiliki kekuatan pembuktian sempurna justru berpotensi cacat secara prosedural maupun substansial, maka legitimasi

notaris sebagai pejabat umum ikut terdegradasi. Oleh karena itu, penyalahgunaan wewenang notaris menuntut adanya reformasi mendasar yang menyentuh aspek regulasi, pengawasan, serta budaya profesional dalam praktik kenotariatan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, diperlukan langkah-langkah reformasi yang bersifat struktural dan tidak sekadar tambal sulam, sebagai berikut: Aspek Regulasi Perlu dilakukan revisi terbatas terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) untuk mempertegas batas kewenangan notaris, menghilangkan norma multitafsir terutama terkait kewajiban verifikasi materiil dokumen, serta segera membentuk peraturan pelaksana yang secara rinci mengatur penggunaan teknologi digital seperti kecerdasan buatan dan cyber notary guna menutup celah hukum yang ada. Selain itu, harmonisasi antara UUJN, kode etik, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya juga sangat diperlukan untuk mencegah konflik norma yang selama ini menjadi ruang terjadinya penyimpangan. Aspek Pengawasan Sistem pengawasan yang sekarang ini yang lebih bersifat reaktif dan formal harus diubah dengan memaksimalkan pengawasan preventif melalui pelaporan berkala yang terintegrasi digital dan audit kepatuhan secara acak. Reformasi keanggotaan Majelis Pengawas diperlukan agar lebih independen dengan meningkatkan komposisi akademisi dan masyarakat, sehingga penegakan sanksi dapat dilaksanakan secara jelas, transparan, dan berdampak efek jera, termasuk penerapan pencabutan izin permanen bagi pelanggaran serius serta publikasi keputusan terkait pelanggaran kode etik. Aspek Etika Profesi Diperlukan penguatan pendidikan berkelanjutan yang mewajibkan pelatihan anti-fraud dan manajemen konflik kepentingan sebagai syarat perpanjangan jabatan, sekaligus restrukturisasi budaya profesi dengan menggeser orientasi dari logika pasar kembali ke logika pelayanan publik, termasuk penegakan larangan tegas terhadap kemitraan tidak sehat dengan biro jasa atau calo. Aspek Masyarakat Peningkatan pemahaman hukum masyarakat menjadi elemen kunci, yang dapat dilaksanakan melalui pendidikan publik secara luas oleh Kementerian Hukum dan HAM bersama organisasi profesi tentang hak-hak masyarakat dalam pembuatan akta resmi serta penyediaan saluran pengaduan yang mudah dijangkau dan melindungi pelapor, sehingga kontrol sosial dapat berjalan dengan efektif. Pengembangan Penelitian Untuk penelitian lebih lanjut, disarankan agar dilakukan studi empiris yang menguji efektivitas penerapan sanksi di berbagai wilayah serta studi komparatif dengan sistem pengawasan notaris di negara lain seperti Belanda atau Jerman guna mengadopsi praktik terbaik.

DAFTAR REFERENSI

- Affandi, F. G., & Tjempaka. (2025). Dampak hukum pelanggaran kode etik notaris dalam pembuatan akta di luar wilayah jabatannya. *Jurnal Kertha Semaya*, 13(11), 2459–2468.
- Anggita, S. N., & Sari, N. K. (2025). Batasan tanggung jawab hukum notaris terhadap pembuatan akta autentik menggunakan artificial intelligence. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 10(3), 465–477. <https://ejournal4.unud.ac.id/index.php/acta/>
- Anuddin, I., Hamid, A., & Abdullah, Z. (2026). Analisis yuridis kode etik notaris terkait larangan kemitraan dengan biro jasa dalam mencari klien. *Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, 5(3).
- Ginting, M. H. P., & Gusmarani, R. (2025). Peran dan tanggung jawab notaris dalam melindungi pihak ketiga terkait dengan pembuatan akta otentik. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(1), 691–695. <https://jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS>
- Juliar, M. Z., Riyadi, A. R., Agustina, M. S., As-Syifa, N. J., & Ramadhani, H. T. (2026). Etika dan fleksibilitas praktik notaris dalam perspektif normatif: Analisis batas kewenangan, profesionalisme, dan kode etik. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat*, 4(2).
- Lestari, S., & Hakim, M. A. (2023). Esprit de corps dalam majelis pengawas notaris: Hambatan penegakan etika profesi. *Jurnal Kenotariatan Indonesia*, 8(1), 45–62.
- Magdaline, T. S., & Aminah, A. (2025). Urgensi pembatasan kewenangan notaris pengganti dalam pembuatan akta pendirian koperasi. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 10(3), 478–488.
- Mulkan, T., & Lukman, A. (2025). Penyalahgunaan wewenang jabatan notaris dalam pembuatan akta perjanjian jual beli tanah (Studi putusan Nomor: 37/Pidsus TPK/2023/PN.Jkt.Pst). *Open Journal Systems*, 19(12).
- Pramono, N. (2024). Tanggung jawab hukum notaris terhadap keabsahan akta autentik dalam perspektif perlindungan hukum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 54(1), 88–102.
- Rahmadi, T. (2022). Kelemahan sanksi administratif dalam UUJN: Studi kasus pelanggaran notaris di Jawa Barat. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 29(2), 310–330.
- Saputra, A. S., Wijaya, I. C., Setyawan, F., & Adonara, F. F. (2025). Analisis normatif perjanjian dalam praktik kenotariatan dan pertanahan di Indonesia: Kewenangan, batasan, dan implikasi hukum. *Andrew Law Journal*, 4(2).
- Sipayung, S. C., & M. S., E. R. (2025). Peran etika profesi notaris dalam pembuatan akta. *Jurnal Rectum*, 7(1), 209–216.
- Sukandar, D. A., Tarsono, E., & Barus, Z. (2025). Perlindungan dan pertanggungjawaban hukum bagi notaris dan pejabat pembuat akta tanah terhadap keterangan palsu para pihak dalam akta (466/PID.B/2023/PN.JKT.SEL). *Jurnal Ilmiah Global Education*, 6(2), 871–888. <https://doi.org/10.55681/jige.v6i2.3715>
- Suryani, D., & Wibowo, A. (2024). Pengawasan majelis pengawas notaris terhadap pelanggaran kode etik dalam praktik kenotariatan. *Jurnal Hukum Kenotariatan*, 7(2), 145–158.
- Utomo, H. (2024). Penyalahgunaan kewenangan notaris dalam perspektif hukum administrasi dan etika profesi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 21(1), 75–90.