

KEKUATAN MENGIKAT PENGUMUMAN LAPORAN WASIAT SECARA ONLINE YANG DIKELUARKAN OLEH DIREKTORAT JENDERAL ADMINISTRASI HUKUM UMUM BAGI NOTARIS

Roswitha Isdiana Putri

Program Studi Magister Kenotariatan
Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. Aries Munandar 98 Malang 65145, Telp (0341) 554747
Email: roswithaisdiana@yahoo.com

Abstract

One of the testaments which can be conducted to is the testamental deed made by the notary. Which is then called by UUJN, article 16 paragraph 1 letter (i). The Law Administrative General Directorate launch the policy about testamental report by online which is launched in Bidakara Jakarta Hotel on 28-03-2014 w\explaining that the delivery of testamental report is not acceptable manually. The statements of the problem which can be taken is about how the holding capacity toward the announcement of testamental report by online issued by Commonal Law Administrative General Directorate and what is the impact of law if the notary do not conduct the testamental reporting done by online. The research method used is the normative reseach law. The approach which is used to analyze the problem in this research involves the conceptual approach and constitutional approach (statute approach). The result of this research is the power to bind an announcement which is issued by Ditjen AHU is not binded because the announcement constitutes an official script and not the product of law. The Law Impact of the notary which does not report the testaments by online is not exist, as long as the notary still report the testamental report manually. If the notary do not report the testament by online or manually on 5 days in the first month so the testamental deed is not valid, but it is not binding for the third party because it does not fulfill the publicity principle

Keywords: *testaments, notary, online*

Abstrak

Akta wasiat yang dibuat oleh notaris merupakan akta otentik. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris pasal 16 ayat 1 huruf (i) notaris wajib membuat daftar akta wasiat, mengirimkan daftar akta wasiat, dan mencatat di buku repertorium tanggal pengiriman daftar akta wasiat pada setiap akhir bulan. Jika notaris tidak melaksanakan kewajiban tersebut akan dikenai sanksi sesuai pasal 16 ayat 12 UUJN. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum mengeluarkan kebijakan tentang laporan wasiat secara online *dilaunching* di Hotel Bidakara Jakarta pada tanggal 28-03-2014 yang berisi bahwa pengiriman laporan wasiat secara manual sudah tidak diterima. Rumusan masalah yang diambil adalah bagaimana kekuatan mengikat pengumuman laporan wasiat secara online yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum bagi notaris dan

bagaimana akibat hukum apabila notaris tidak melakukan laporan wasiat yang dilakukan secara online. Tujuan penelitian adalah Untuk menganalisis kekuatan mengikat pengumuman laporan wasiat secara online yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum bagi notaris dan Untuk menganalisis akibat hukum dalam laporan wasiat yang tidak dilakukan secara online oleh notaris. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum dengan jenis penelitian normatif. Pembahasan pertama adalah pengumuman tidak mengikat karena pengumuman merupakan naskah dinas dan bukan produk hukum dan pembahasan kedua adalah Akibat hukum jika notaris tidak melaporkan wasiat secara online tidak ada akibat hukumnya. Jika Notaris tidak Melakukan laporan wasiat secara online maupun manual, maka akta wasiat tetap sah, tetapi tidak mengikat bagi pihak ke-tiga karena tidak memenuhi asas publisitas.

Kata kunci: wasiat, notaris, online

Latar Belakang

Salah satu jenis wasiat yang boleh dilaksanakan adalah akta wasiat yang dibuat oleh notaris. Akta wasiat yang dibuat oleh notaris merupakan akta otentik. Hal tersebut diatur dalam pasal 938 KUHPerdara yang menjelaskan bahwa Notaris wajib membuat akta wasiat. Tidak hanya itu saja yang harus dilakukan oleh notaris. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432) yang selanjutnya akan disebut UUJN, pasal 16 ayat 1 huruf (i), (j) dan (k) notaris wajib membuat daftar akta wasiat, mengirimkan daftar akta wasiat, dan mencatat di buku repertorium tanggal pengiriman daftar akta wasiat pada setiap akhir bulan. Jika notaris tidak melaksanakan kewajiban tersebut akan dikenai sanksi sesuai pasal 16 ayat (11) dan (12) UUJN.

Dahulu pelaksanaan laporan wasiat oleh notaris dilakukan dengan cara mengirimkan surat. ke kantor Direktorat Jenderal Administrasi Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sub Perdata, Harta Peninggalan dan Pusat Daftar Wasiat. Pelaporan wasiat ini sangat penting karena untuk mendata siapa saja yang membuat akta wasiat yang dibuat oleh notaris di seluruh Indonesia. Akta Wasiat berfungsi untuk dicantumkan di Akta Keterangan Waris Khususnya untuk Golongan Tionghoa dan Timur Asing dan untuk memonitor adanya pewasiat yang berakibat pada bagian mutlak dari ahli waris. Prosedur yang harus dilakukan oleh notaris sebelum membuat Akta Keterangan Waris, notaris wajib

menanyakan ke Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum dengan mendaftarkan di Direktorat Harta Peninggalan dan Pusat Daftar Wasiat melalui surat, untuk mengetahui apakah sebelumnya pewaris meninggalkan wasiat atau tidak. Jika Notaris sudah mendapatkan balasan surat dari Direktorat Harta Peninggalan dan Pusat Daftar Wasiat dan isi balasan suratnya memberitahukan bahwa tidak pernah ada surat wasiat yang dibuat oleh si pewaris, maka notaris berhak membuat Akta Keterangan Waris.

Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum mengeluarkan kebijakan tentang laporan wasiat secara online *dilaunching* di Hotel Bidakara Jakarta pada tanggal 28-03-2014 (dua puluh delapan Maret dua ribu empat belas) yang dihadiri antara lain oleh Pengurus Ikatan Notaris Indonesia dan para pejabat eselon I,II, dan III Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kemudian dikeluarkan Pengumuman tentang Pendaftaran Wasiat Secara Online di Jakarta pada tanggal 22-06-2015 (dua puluh dua Juni dua ribu lima belas).

Notaris di Indonesia tersebar di berbagai daerah, di kota-kota besar hingga di daerah terpencil, terutama di luar Jawa banyak pulau-pulau yang masih keterbatasan listrik, elektronik maupun akses internet. Hal ini merupakan suatu hambatan dalam pelaksanaan Kebijakan dari Direktorat Jenderal Hukum dan Hak Asasi Manusia. Di daerah Malang Raya walaupun termasuk kota besar, terkadang juga mengalami beberapa hambatan dalam jaringan system server pusatnya. Di dalam Pengumuman tidak membahas secara jelas tentang akibat dan sanksi terhadap notaris yang tidak melaporkan daftar akta wasiat secara online. Padahal jika akta wasiat tidak tercatat dalam sistem online diakibatkan karena tidak sampainya pelaporan wasiat secara online oleh notaris maka dalam membuat akta keterangan waris tidak dapat mencantumkan akta wasiat. Surat Keterangan Waris yang dibuat menjadi salah karena tidak mencantumkan akta wasiat, kemudian siapa yang patut dipersalahkan dalam masalah ini.

Ditinjau dari kebijakan yang di *launching* dan diumumkan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat untuk notaris. Di sini ada suatu keaburan makna terhadap sistem Administrasi Laporan Akta Wasiat secara online jika dikaitkan dengan isi pasal 16 ayat 1 huruf j yang berbunyi :

“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”.¹

Dengan bertitik tolak dari apa yang telah dijelaskan diatas, maka penulis tertarik mengangkat judul “KEKUATAN MENGIKAT PENGUMUMAN LAPORAN WASIAT SECARA ONLINE YANG DIKELUARKAN OLEH DIREKTORAT JENDERAL ADMINISTRASI HUKUM UMUM BAGI NOTARIS “.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kekuatan mengikat pengumuman laporan wasiat secara online yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum bagi notaris?
2. Bagaimana akibat hukum apabila notaris tidak melakukan laporan wasiat yang dilakukan secara online?

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu dengan cara mengkaji peraturan perundangan-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas oleh penulis, khususnya peraturan-peraturan tentang laporan Wasiat oleh notaris. pendekatan yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*);
- 2) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*);

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pendapat ahli (doktrin) yang terkait dengan materi Laporan Wasiat oleh Notaris, untuk pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), terutama difokuskan pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan Pengumuman yang berkaitan dengan Laporan Wasiat.

Pembahasan

¹ Undang-Undang 30 tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang *Jabatan Notaris*.

A. Daya Ikat Notaris Terhadap Pengumuman Laporan Wasiat Secara Online Yang Dikeluarkan Oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum

1. Sejarah laporan wasiat yang dilakukan oleh notaries

Dahulu (998 BW) Pasal 39 Peraturan Jabatan Notaris, memerintahkan notaris agar dalam waktu empat puluh hari setelah kematian seseorang memberitahukan para ahli waris dari yang meninggal dunia tersebut, bahwa ia menyimpan kehendak terakhir almarhum. Pasal 990 BW (pasal 943 KUHP) mengandung kewajiban seperti ini. Notaris dapat mengikuti perintah ini. Namun, kita dapat juga memperkirakan kemungkinan lain – sang notaris baru mengenal wasiat dan setelah itu tidak pernah lagi berjumpa dengannya,- satu dan lain sekedar untuk memperoleh gambaran bahwa dapat saja terjadi notaris tidak dapat memenuhi perintah yang disebut di atas. Jadi, bagaimana para ahli waris mengetahui bahwa ada wasiat seperti itu? Biasanya mereka menandatangani notaris yang menurut persangkaan mereka telah membuat wasiat untuk orang yang sekarang telah almarhum (ah). Tetapi kemungkinan besar, sang pewaris telah membuat wasiat lebih dari sekali. Nah, yang menjadi persoalan sekarang, di notaris manakah wasiat terakhir itu berada? Tidak lucu kiranya jika para ahli waris ini mendatangi semua notaris di negeri Belanda. Memang tak dapat disangkal, bahwa dahulu ada semacam ketidak pastian tentang hal tersebut. Syukurlah, bahwa sekarang ketidakpastian ini sudah tidak dijumpai lagi.

Dengan undang-undang tanggal 23 Februari 1918, S 124, telah didirikan Pusat Register Wasiat (CTR) yang berkedudukan di s-Gravenhage. Undang-undang ini telah diganti dengan Undang-undang tanggal 12 Januari 1977, S 25, yang mulai berlaku tanggal 1 September 1977. Undang-undang baru ini, yang juga berlaku di Antillen Belanda dan Aruba, memuat ketentuan-ketentuan berikut.

Dalam CTR ini dimasukkan data tertentu tentang akta yang akan disebut dalam pasal 1 undang-undang ini :

- a. akta-akta umum yang mengandung kehendak terakhir atau pencabutannya;

- b. akta-akta superskripsi (lihat setelah ini);
- c. akta-akta yang memuat penyimpanan atau pengembalian kehendak terakhir;
- d. akta-akta hibah seluruh atau sebagai harta peninggalan (pasal-pasal 1: 146 dan berikutnya);
- e. kehendak-kehendak terakhir yang dimaksud dalam pasal 997a BW (pasal 950 KUHP) (wasiat olografis yang tidak disimpan pada notaris;
- f. akta-akta yang memuat pengangkatan yang mulai berlaku pada saat kematian (misalnya: penunjukan pengganti “bewindvoerder” mulai berlaku pada saat ia meninggal dunia).

Notaris yang di hadapannya akta yang disebut di atas dibuat, selambat-lambatnya pada hari kerja pertama setelah pembuatan akta tersebut, harus mendaftarkan sejumlah data yang ditentukan oleh undang-undang (pasal-pasal 2 dan 3) pada CTR. Paling tidak: nama, tiga nama depan pertama dan sejumlah nama depan, tempat dan tanggal lahir, mau pun tempat tinggal orang yang meminta dibuatkannya kata tersebut; jenis akta dan tanggal pembuatannya.

Orang-orang yang menyimpan akta-akta sebagaimana dimaksud dalam pasal-pasal 993-997a BW (946-950 KUHP), harus mengirimkannya dengan amplop tertutup dengan segera kepada CTR. Setelah berbagai data dimasukan sebagaimana itu dilakukan sesuai dengan cara yang disebut di atas ke CTR, termasuk pula nama, inisial-inisial dan kedudukan orang yang dihadapannya akta tersebut dibuat, maka Menteri Kehakiman akan memindahkan akta yang bersangkutan ke Tempat Penyimpanan Umum Akta-akta, Daftar-dafta dan Repertorium-repertorium di *s-Gravenhage*.²

Pendaftaran-pendaftaran yang dilakukan notaris dikenakan ketentuan termasuk bea yang ditentukan oleh AMvB, dan untuk itu notaris mempunyai tanggung jawab hukum. Sebaliknya keterangan-keterangan yang berkaitan dengan seseorang yang telah meninggal dunia, dapat diperoleh dengan cuma-cuma oleh setiap orang.

² Pasal 69 Notaris wet.

Seiring berjalannya waktu telah lahir Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432), Mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf j atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat Pengiriman atau pelaporan ke Daftar Pusat Warisan (DPW) ini berlaku untuk semua Warga Negara Indonesia yang memmbuat wasiat dalam bentuk apapun dengan akta Notaris. Pengiriman laporan akta wasiat yang dibuat oleh notaris dikirimkan melalui surat ke kantor direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Daftar Pusat Wasiat, Subdirektorat Perdata yang berkedudukan di Jakarta.

Pada tanggal 22 Juni 2015 Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum mengeluarkan pengumuman tentang Pendaftaran Wasiat Secara online. Notaris dapat mendaftarkan maupun melaporkan akta wasiat secara online dengan menggunakan fasilitas yang dibuat oleh Ditjen AHU di website : www.ditjenahu.com dan tidak perlu mengirimkan melalui surat.

2. Pengumuman yang dikeluarkan oleh Ditjen AHU Terkait kebijakan publik

Negara oleh hukum dipandang sebagai sesuatu yang mandiri, pemikul hak dan kewajiban seperti orang pribadi (*natuurijk person*). Negara adalah suatu subyek hukum, pemikul hak dan kewajiban. Negara merupakan suatu badan hukum (*rechtspersoon, legal person*), sebagai subyek hukum (badan hukum), negara tidak memikul hak dan kewajiban yang rnernpribadi (*privaat*) tetapi hak dan kewajiban yang bersifat publik, maka negara sebagai badan hukum disebut badan hukum publik (*publiek rechupersoo*). Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara (*organ of state*), mengandung pengertian yang luas (*in the broad sense*).³

a. Melacak akar bentuk peraturan kebijakan

³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 12-

Melacak secara komprehensif terkait dengan peraturan kebijakan publik memang tidaklah sulit. Bagi para penstudi hukum, peraturan kebijakan adalah ketentuan (*rules* bukan *law*) yang dibuat oleh pemerintah sebagai administrasi negara. Cabang-cabang pemerintahan yang lain tidak berwenang membuat peraturan kebijakan. Presiden misalnya, sebagai kepala negara tidak membuat peraturan kebijakan, akan tetapi kewenangan Presiden membuat peraturan kebijakan adalah dalam hal kedudukannya sebagai badan atau pejabat administrasi negara, bukan sebagai kepala negara.

Pejabat atau badan administrasi negara dilekati wewenang untuk membuat di Belanda, bentuk-bentuk keputusan administrasi negara dapat dibedakan:

1. Keputusan-keputusan yang berisi peraturan;
2. Perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*);
3. Keputusan-keputusan yang berisi penetapan (*beschikking*);
4. Keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan tetapi mempunyai akibat secara umum;
5. Keputusan-keputusan yang berisi perencanaan;
6. Keputusan-keputusan yang berisi peraturan kebijakan (*beleidsregels*).⁴

Sebagai peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Suatu undang-undang jabatan Notaris mengatur tentang kewajiban mengirimkan laporan wasiat kepada kementerian Ditjen AHU, tetapi ketentuan tersebut tidak secara langsung mengatur tata cara pengiriman kepada Ditjen AHU.

Van Wijk (at al) menguraikan bahwa: ada dua bentuk utama peraturan kebijakan: *Pertama*, peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri. *Kedua*, peraturan kebijakan yang

⁴ Yuswanto, *Peraturan Kebijakan*, Makalah disampaikan dalam kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro-Universitas Negeri Lampung, 2011, hlm. 10-13.

dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat peraturan kebijakan. Penegasan bahwa peraturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan sangat penting. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan. Suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *evetmcurgheid*, karena memang tidak akan ada dasar peraturan perundang-undangan untuk keputusan membuat peraturan kebijakan.⁵

Adapun unsur-unsur yang terkandung di dalam hukum selain adanya peraturan-peraturan yang dibuat oleh pihak berwenang dengan tujuan untuk mengatur dan menjaga tata tertib kehidupan masyarakat dan mempunyai ciri memerintah serta melarang, bersifat memaksa agar ditaati dan memberikan sanksi bagi yang melarangnya. Hal ini sejalan dengan fungsi hukum bagi kehidupan masyarakat yang menurut Soerjono Dirdjo Siswono ada empat yaitu:

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat.
2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin.
3. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan.
4. Fungsi kritis hukum yaitu daya kerja hukum tidak semata mata melakukan pengawasan pada aparatur pengawas dan aparatur pemerintah.⁶

Terutama dalam keharmonisan antara Notaris dengan Ditjen AHU terkait dengan kewajiban melaporkan wasiat agar lebih mudah untuk melakukan. Untuk mengkaji suatu perbedaan antara hukum dan kebijakan, paling tidak ada dua cara yang harus diketahui, yaitu kajian yang melihat isi kebijakan (*policy content*) dan kajian yang melihat bagaimana kebijakan sebenarnya dibuat dan dilaksanakan (*policy process*).

⁵ *Ibid.*, Yuswanto, hlm. 13.

⁶ Soerjono Dirdjo Sisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1999), hlm. 17.

Suatu kebijakan yang tidak didukung oleh instrumen hukum akan sulit diterapkan dan sulit untuk dijadikan panduan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian antara kebijakan dan hukum negara memiliki hubungan yang sangat erat. Hukum negara merupakan produk kebijakan, tetapi juga memberi bentuk pada kebijakan itu sendiri, sehingga dapat berjalan dan dilaksanakan di masyarakat.

Demikian juga UU No. 12 Tahun 2011 tentang perundang-undangan. Dengan demikian undang-undang hanya dipahami sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh eksekutif (Presiden atau kepala negara atau kepala daerah). Keberadaan publik tidak mempunyai dukungan secara yuridis formal. Pemahaman ini dapat dipahami karena sistem hukum Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem kontinental, dan Belanda merupakan salah satunya. Pada sistem kontinental (Eropa), keberadaan publik cukup diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Dengan demikian cara pandang kontinental tentang kebijakan publik adalah hukum publik atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan publik adalah sebagai salah satu bentuk dari hukum publik atau hukum tata negara.

Mengacu pada Hogwood dan Gunn, Bridgman dan Davis (2004) menyatakan bahwa kebijakan publik sedikitnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Bidang kegiatan sebagai ekspresi dari tujuan umum atau pernyataan-pernyataan yang ingin dicapai.
2. Proposal tertentu yang mencerminkan keputusan-keputusan pemerintah yang telah dipilih.
3. Kewenangan formal seperti undang-undang atau peraturan pemerintah.
4. Program, yakni seperangkat kegiatan yang mencakup rencana penggunaan sumberdaya lembaga dan strategi pencapaian tujuan.
5. Keluaran (*output*), yaitu apa yang nyata telah disediakan oleh pemerintah, sebagai produk dari kegiatan tertentu.

6. Teori yang menjelaskan bahwa jika kita melakukan X ,maka akan diikuti oleh Y.
7. Proses yang berlangsung dalam periode waktu tertentu yang relatif panjang.

Setelah masalah kebijakan diformulasikan, masalah tersebut dicarikan solusi berupa kebijakan publik apa yang akan diambil. Dalam proses desain kebijakan tersebut terdapat tujuh tahap sebagai berikut:

1. Tahap pengkajian persoalan. Tahap ini bertujuan untuk menemukan dan memahami hakikat permasalahan yang berhasil diidentifikasi yang dihadapi oleh organisasi; merumuskan masalah yang dihadapi organisasi; serta menunjukkan hubungan kausal dari permasalahan yang berhasil diidentifikasi.
2. Penetapan tujuan dan sasaran kebijakan. Penetapan tujuan dan sasaran kebijakan diperlukan sebagai dasar pijakan dalam merumuskan alternatif intervensi yang diperlukan.
3. Penyusunan model. Beberapa alternatif kebijakan intervensi dituangkan dalam bentuk hubungan kausalitas antar masalah yang dihadapi organisasi dan dirumuskan secara sederhana.
4. Perumusan. Alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan merupakan sejumlah alat dan cara yang dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan baik secara langsung atau tidak.
5. Penentuan kriteria pemilihan alternatif kebijakan. Kriteria dan parameter yang bisa dimanfaatkan untuk memilih alternatif kebijakan antara lain adalah:
 - *Technical feasibility*
 - *Economic and financial feasibility*
 - *Political viability*
 - *Administrative operability*
6. Penilaian alternatif kebijakan. Melalui penilaian ini akan ditemukan alternatif intervensi yang paling efektif, efisien, dan visibel dalam memecahkan masalah yang dihadapi.

7. Perumusan rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan dibuat berdasar perolehan skor beberapa alternatif intervensi, dimana alternatif ini dinilai layak untuk mencapai tujuan dan sasaran.

b. Memahami hakikat hukum dan kebijakan publik

Suatu peraturan perundang-undangan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Unsur-unsur yang mana harus diperhatikan agar hukum (dalam hal ini peraturan perundang-undangan) dapat digunakan secara efektif sebagai suatu instrumen (kebijakan publik) dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah suatu langkah yang penting baik secara teoritik maupun praktis, oleh karena perkembangan studi-studi kebijakan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut permasalahan hukum dan perilaku sosial.⁷

Salah satu bentuk pendukung bagi pemerintah untuk mengetahui pelayanan yang tepat bagi rakyatnya adalah semua kebijakan yang dibuat harus melibatkan dan memihak rakyat. Disini dibutuhkan kepekaan terhadap setiap permasalahan, kebutuhan dan derita masyarakat oleh pengambil kebijakan. Dalam proses pembuatan kebijakan diperlukan kerjasama yang baik antara masyarakat dan pemerintah untuk bersama-sama merumuskan serta membuat kebijakan. Dibutuhkan “kelapangan dada” dari pengambil kebijakan untuk mendengarkan saran maupun kritik dari rakyatnya.⁸

⁷ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), hlm. 154-155.

⁸ Pendapat Lenvine dikutip oleh AG. Subarsono, “Pelayanan Publik yang Efisien, Responsif, dan Non-Partisan dalam Agus Dwiyanto (editor), 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Gajah Mada Universir Press, 2005), hlm. 43.

c. Pelayanan publik merupakan kebijakan publik

Menurut Jazim Hamidi⁹ pelayanan umum (publik) yang diselenggarakan oleh pemerintah, secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga macam yaitu; *Pertama*, pelayanan primer. Pelayanan primer adalah pelayanan yang paling mendasar atau dapat disebut juga pelayanan minimum; seperti: pelayanan kewarganegaraan, pelayanan hukum, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan pelayanan ekonomi. *Kedua*, pelayanan sekunder yaitu pelayanan pendukung, namun bersifat kelompok spesifik dan *Ketiga*, pelayanan tersier yaitu pelayanan yang berhubungan secara tidak langsung kepada publik. Sedangkan menurut UU No. 25 Tahun 2009 Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Proses perumusan kebijakan publik akan terdiri dari langkah-langkah

- 1) Identifikasi masalah yang akan mengarah kepada permintaan untuk mengatasi masalah tersebut.
- 2) formulasi kebijakan berupa langkah yang dilakukan setelah pemilihan alternatif
- 3) legitimasi dari kebijakan
- 4) Implementasi
- 5) Evaluasi melalui dari berbagai sumber untuk melihat sejauh mana usaha pencapaian tujuan.

Dalam melakukan perumusan kebijakan publik juga perlu diperhatikan juga tentang bagaimana mengenali masalah, dan mencari titik utama dari masalah yang timbul. Selain itu juga diperlukan pula bagaimana melakukan proses pendefinisian atas masalah serta menspesifikasikannya. Karena hal ini penting diketahui agar dalam membangun argumentasi untuk menyusun

⁹ Jazim Hamidi, *Paradigma Baru Kebijakan Pelayanan Yang Pro Civil Society dan Berbasis Hukum dalam Pelayanan Publik Bukan untuk Publik*, (Malang: Malang Corruption Wacth-YAPPIKA Jakarta, 2006), hlm. 102.

formulasi kebijakan selalu ada keterkaitan antara penyebab masalah, mekanisme mengurai masalah dan penyelesaian masalahnya.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi sebuah kebijakan pelayanan publik

Sebelum mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pelayanan publik, terlebih dahulu dijelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi sebuah kebijakan menurut Nigro and Nigro¹⁰:

a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Administrator sebagai pembuat kebijakan harus mempertimbangkan alternatif- alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian “rasional” semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan, dari dunia nyata. Jadi, adanya tekanan--tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

b) Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)

Kebiasaan lama organisasi akan selalu diikuti oleh para administrator- administrator jika suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan.

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai macam kebijakan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya.

d) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan.

e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan keputusan.

4. Daya ikat notaris terhadap pegumuman laporan wasiat secara online

Di Indonesia masih belum ada peraturan yang mengatur untuk pengiriman laporan wasiat secara online, karena sebagian isi dari Undang-

¹⁰ *Ibid., op.cit.*

Undang Jabatan Notaris berasal dari zaman penjajah, di dalamnya masih terdapat ansir-ansi yang sama sekali tidak sesuai dengan keadaan sekarang ini dan perancang undang-undang belum memikirkan hal itu untuk jangka panjang, bagaimana kedepannya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang sangat pesat tumbuh dan berkembang di Indonesia begitu sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan di bidang perekonomian dan pembangunan, dari kemajuan teknologi juga dapat mendukung terciptanya pelayanan elektronik yaitu sistem online yang serba menggunakan kecanggihan teknologi.

Menurut Mahfud MD menyatakan:”Proklamasi kemerdekaan telah mengubah tradisi masyarakat dari keadaan terjajah menjadi masyarakat bebas (merdeka). Tujuan hukum pun harus berubah secara berbalikan dari tuuan mempertahankan dan melestarikan penjajah menjadi mengisi kemerdekaan dengan etos yang juga berubah dari penjajahan kebangsaan.”¹¹

Seiring dengan perkembangan zaman yang semakin pesat. Dikaitkan dengan kewajiban notaris dalam pasal 16 ayat 1 huruf j tentang mengirimkan laporan wasiat, Kementerian Ditjen AHU membeiri fasilitas yaitu notaris dapat melaporkan wasiat secara online melalui website : www.ditjenahu.com, telah dilakukan launching di Hotel Bidakara Jakarta pada tanggal 28 Maret 2014 dan diumumkan di website tersebut tanggal 22 Juni 2015 tentang Pelaporan Wasiat Secara Online. Notaris dapat melakukan laporan wasiat di sistem online tersebut sejak bulan Januari 2014.

Daya ikat Notaris terhadap Pengumuman dari Ditjen Ahu tentang laporan wasiat secara online adalah tidak mengikat mengikat. Di dalam pengumuman tersebut menyebutkan bahwa mengacu pada pasal 16 ayat 1 huruf j dalam menjalankan kewajiban notaris untuk melaporkan akta wasiat setiap bulannya. Selain itu Mengacu dalam Undang-Undang ITE (Informasi dan Transaksi Elektronik) Nomor 11 Tahun 2008, pada pasal 5.

¹¹ Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 10.

Banyak notaris yang belum melakukan laporan wasiat secara online, jika ditinjau dari kekuatan Hukum dari Pengumuman tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang kuat dan tidak termasuk dalam hirarki tata urutan perundang-undangan.

Akan tetapi jika mengulas tentang isi dari pada pengumuman yang mengatakan bahwa Ditjen AHU sudah tidak menerima adanya laporan wasiat secara manual/konvensional ini tidak adil. Pengumuman ini bisa saja diabaikan dan kembali pada arti luas dari kata mengirimkan yang telah dijelaskan diatas, diatur dalam pasal 16 ayat 1 huruf j, yaitu kembali menggunakan surat untuk mengirimkan laporan wasiat secara manual.

B. Akibat Hukum Terhadap Notaris Yang Tidak Melakukan Laporan Wasiat Secara Online

1. Kedudukan akta wasiat jika tidak mengirimkan laporan wasiat secara online

Ada 2 kemungkinan kelalaian yang dapat dilakukan Notaris terhadap pasal 16 ayat 1 huruf j UUJN dan pengumuman Ditjen AHU tentang Pendaftaran wasiat secara online:

1. Notaris mengirimkan (laporan wasiat) melalui manual / konvensional melalui surat ke Ditjen AHU, tetapi tidak mengirimkan melalui fasilitas system online yang telah disediakan oleh Ditjen AHU.

Hal ini banyak terjadi di daerah terpencil terutama di luar Pulau Jawa masih banyak yang belum bisa terakses internet. Agar notaris tidak melanggar kewajiban melaporkan wasiat, maka notaris boleh melakukan laporan secara manual/konvensional yaitu mengirimkan surat lewat Kantor Pos ke Ditjen AHU yang Kantornya berada di Jakarta. Notaris telah menjalankan kewajibannya mengirimkan laporan wasiat setiap bulannya sesuai pasal 16 ayat 1 huruf j UUJN karena tidak ada penjelasan yang spesifik dalam pasal tersebut

tentang cara dan mekanisme pengirimannya harus manual (mengirim surat) atau online. Mengingat arti luas dari kata mengirimkan yang telah dijelaskan di atas dan akta wasiat tetap sah dan merupakan akta otentik yang mempunyai kekuatan hukum yang sempurna.

2. Notaris tidak mengirimkan sama sekali. Artinya notaris tidak mengirimkan secara manual/konvensional melalui surat ke Ditjen AHU dan tidak mengirimkan secara manual melalui sistem online yang telah disediakan oleh Ditjen AHU.

Hal ini berarti Notaris tidak melakukan kewajibannya mengirimkan laporan wasiat sama sekali. Akibat hukum apabila notaris tidak melakukan laporan wasiat secara manual maupun konvensional maka akta tersebut hanya mengikat para pihak yang membuat surat wasiat tersebut dan tidak mengikat untuk pihak ke-tiga, karena tidak memenuhi asas publisitas dalam penyampaian laporan wasiat yang wajib dilakukan oleh notaris. Jika wasiat tersebut tidak dilaporkan kepada Kementerian Ditjen AHU maka jika para ahli waris akan membuat surat keterangan waris, akta wasiat tidak akan terdeteksi oleh Kementerian Ditjen AHU. Akibatnya notaris yang akan membuat surat keterangan waris tidak mencantumkan akta wasiat, karena setelah dicek di Kementerian Ditjen AHU akta waris tidak pernah dibuat. Akibatnya wasiat tidak mengikat bagi pihak ke-tiga. Hal ini para ahli waris yang telah dirugikan berhak menuntut ganti rugi kepada notaris yang membuat surat keterangan wasiat karena notaris tidak melakukan kewajiban mengirimkan laporan wasiatnya. Orang-orang yang dirugikan dalam hal ini yaitu ahli waris, berhak menuntut ganti rugi kepada notaris yang tidak melaporkan akta wasiat ke Kementerian Ditjen AHU sesuai pasal 16 ayat 12 UUJN.

2. Batasan akta wasiat yang dibuat oleh notaris batal demi hukum

Suatu perjanjian yang tidak memenuhi syarat objektif, yaitu objeknya tidak tertentu dan kausa yang terlarang, maka perjanjian itu batal demi hukum. Mengenai perjanjian harus mempunyai objek tertentu ditegaskan dalam Pasal 1333 BW, yaitu suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya yang di kemudian hari jumlah (barang) tersebut dapat ditentukan atau dihitung. Pasal 1333 BW menegaskan bahwa suatu perjanjian tanpa sebab atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau terlarang, maka perjanjian tersebut tidak mempunyai kekuatan. Ketentuan-ketentuan yang jika dilanggar mengakibatkan akta Notaris menjadi mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan, disebutkan dengan tegas dalam pasal-pasal tertentu dalam UUJN yang bersangkutan sebagaimana tersebut di atas. Dapat ditafsirkan bahwa ketentuan-ketentuan yang tidak disebutkan dengan tegas bahwa akta Notaris menjadi mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan, maka selain itu termasuk kedalam akta Notaris yang batal demi hukum, yaitu:

“Melanggar kewajiban sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 ayat (1) huruf j, yaitu tidak membuat daftar akta wasiat dan mengirimkan ke Daftar Pusat Wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan (termasuk memberitahukan bilamana nihil).”¹²

Saksi akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dan akta menjadi batal demi hukum merupakan *Sanksi eksternal*, yaitu sanksi terhadap Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya tidak melakukan serangkaian tindakan yang wajib dilakukan terhadap (atau untuk kepentingan) para pihak yang menghadap Notaris dan pihak lainnya yang mengakibatkan kepentingan para pihak tidak terlindung.

¹² Habib Adjie, *Sanksi Administratif terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 97.

3. Kendala hukum penerapan sistem online ditinjau dari aspek dogmatik hukum

Hukum sebagai suatu alat pembaruan masyarakat (*law as a tool of society engineering*) merupakan suatu teori yang berasal dari *Roscoe Pound* dalam bukunya yang terkenal *An Introduction to the Philosophy of Law* (1954) yang merupakan inti pemikiran dari aliran *Pragmatic Legal Realism* yang kemudian dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmaja dalam Teori Hukum Pembangunan.

Berkaitan dengan adanya keinginan untuk lebih bisa mengoptimalkan penggunaan sarana teknologi informasi dalam setiap aspek kehidupan manusia, dan upaya untuk terciptanya percepatan pertumbuhan pembangunan dalam segala bidang di Indonesia, maka kebutuhan untuk merevisi Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) merupakan suatu yang tidak dapat ditunda-tunda lagi pelaksanaannya. Selain merevisi UUJN kementerian Ditjen AHU perlu membuat peraturan yang lebih rinci terkait dengan mekanisme pelaksanaan pengiriman wasiat, agar notaris mendapatkan kepastian tentang tatacara pengiriman laporan wasiat. Karena sejak di launching dan di umumkan laporan wasiat secara online. Belum ada aturan yang mengatur tentang mekanisme pengiriman wasiat secara online. Sebaiknya untuk menjamin kepastian hukum dalam mekanisme pengiriman wasiat secara online Kementerian Ditjen AHU membuat Peraturan Pemerintahan tentang mekanisme laporan wasiat secara online.

Mengenai kewenangan notaris dalam penerapan sistem online khususnya dalam laporan wasiat banyak menghadapi beberapa kendala antara lain adanya trobel pada server aplikasi sistem online Ditjen AHU, adanya keharusan untuk segera menggunakan vocer setelah membeli di bank, untuk mendaftarkan akta wasiat secara online vocer hanya berlaku satu hari saja, apabila ada trobel pada server maka vocer akan hangus, karena penggunaan vocer hanya berlaku satu hari. Jika ada kekeliruan dalam memasukkan data pada sistem online, maka tidak bisa dirubah secara langsung dalam aplikasi sistem online tersebut. Pada intinya kendalah hukum

dogmatik yang utama adalah tidak ada peraturan erundang-undangan tentang laporan wasiat secara online oleh notaris.

Simpulan

1. Daya ikat Notaris terhadap Pengumuman dari Ditjen Ahu tentang laporan wasiat secara online adalah tidak mengikat. Berdasarkan teori negara hukum pengumuman bukan merupakan suatu produk hukum yang tercantum dalam herarki perundang-undangan, tetapi dalam teori kebijakan publik pengumuman sah untuk dilakukan dalam suatu pelaksanaan dari pada perundang-ndangan tetapi agar lebih mengikat terhadap kewajiban notaris maka kementerian Ditjen AHU harus membuat Peraturan Menteri dalam melaksanakan ketentuan pasal 16 ayat 1 huruf j.
2. Artinya Pengumuman tersebut tidak mempunyai daya ikat terhadap notaris karena tidak ada keseragaman dalam mengatur laporan wasiat. Akibat Hukum jika notaris tidak melaporkan akta wasiat secara online, tidak ada akibat hukumnya sepanjang notaris tetap melaporkan wasiat secara manual. Jika Notaris tidak menjalankan laporan wasiat secara online maupun secara manual maka dengan tegas akta wasiat tersebut tetap sah, tetapi tidak mengikat pihak ke-tiga karena tidak memenuhi asas publisitas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adjie, Habib. *Sanksi Administratif terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Dirdjo, Soerjono Sisworo. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1999.
- Hamidi, Jazim. *Paradigma Baru Kebijakan Pelayanan Yang Pro Civil Society dan Berbasis Hukum dalam Pelayanan Publik Bukan untuk Publik*. Malang Corruption Watch-YAPPIKA Jakarta: Malang, 2006.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- MD, Mahfud. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Sunggono, Bambang. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, 1994.

Makalah

- Yuswanto. *Peraturan Kebijakan*. Makalah disampaikan dalam kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Semarang dan Lampung: Universitas Diponegoro-Universitas Negeri Lampung. 2011.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang 30 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang *Jabatan Notaris*.