

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum dalam penelitian ini digunakan sebagai teori utama untuk menilai sejauh mana ketentuan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa atau PMPJ dapat berjalan dalam praktik pelayanan notaris di Kota Bengkulu. Hukum tidak cukup dipahami hanya sebagai norma tertulis, tetapi juga harus dilihat dari kemampuan norma tersebut untuk dipahami, diterima, dan dijalankan oleh subjek hukum.²³ Dalam konteks PMPJ, efektivitas hukum dapat diukur melalui kepatuhan notaris dalam melakukan identifikasi pengguna jasa, verifikasi dokumen, penilaian risiko, pemantauan hubungan usaha, serta pelaporan transaksi keuangan mencurigakan kepada PPATK. Dengan demikian, teori efektivitas hukum menjadi dasar analisis untuk menjawab apakah kewajiban PMPJ telah dilaksanakan secara normatif, administratif, dan substantif dalam pelayanan notaris.

Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas penegakan hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan.²⁴

Kerangka ini relevan untuk menganalisis hambatan penerapan PMPJ oleh notaris karena kendala yang muncul tidak hanya bersumber dari aturan, tetapi

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 12.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 1983), 8.

juga dari pemahaman notaris, kesiapan sarana pelaporan, respons pengguna jasa, serta budaya pelayanan hukum yang selama ini menempatkan notaris sebagai pejabat kepercayaan. Dalam penelitian ini, faktor hukum digunakan untuk menilai kejelasan norma PMPJ, faktor penegak hukum digunakan untuk melihat peran notaris dan lembaga pengawas, faktor sarana digunakan untuk menilai penggunaan goAML, faktor masyarakat digunakan untuk membaca respons pengguna jasa, sedangkan faktor kebudayaan digunakan untuk memahami kebiasaan praktik kenotariatan yang masih kuat dengan relasi personal dan kepercayaan.

B. Teori sistem hukum Lawrence M. Friedman

Teori sistem hukum Lawrence M. Friedman memperluas analisis efektivitas hukum melalui tiga unsur, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.²⁵ Struktur hukum dalam penelitian ini mencakup PPATK, Kementerian Hukum dan HAM, Majelis Pengawas Notaris, serta notaris sebagai profesi yang ditetapkan sebagai pihak pelapor. Substansi hukum mencakup Undang-Undang TPPU, Undang-Undang TPPT, peraturan pemerintah tentang pihak pelapor, Permenkumham tentang PMPJ bagi notaris, dan peraturan PPATK mengenai pelaporan melalui goAML. Budaya hukum mencakup kesadaran, kebiasaan, dan sikap notaris maupun pengguna jasa terhadap kewajiban identifikasi, verifikasi, dan pelaporan transaksi mencurigakan.

²⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 14–16.

Satjipto Rahardjo memandang hukum tidak boleh berhenti pada teks peraturan, tetapi harus bekerja untuk mencapai tujuan sosial yang lebih luas, termasuk keadilan, perlindungan masyarakat, dan kemanfaatan.²⁶ Pemikiran ini penting karena PMPJ dalam pelayanan notaris tidak semata-mata menjadi kewajiban administratif, tetapi juga bagian dari upaya mencegah penyalahgunaan jasa notaris untuk pencucian uang dan pendanaan terorisme. Dalam perspektif hukum progresif, notaris tidak hanya berperan sebagai pembuat akta autentik, tetapi juga sebagai pejabat umum yang memiliki tanggung jawab etik dan sosial untuk menjaga agar layanan hukum tidak dipakai sebagai sarana menyamarkan asal-usul harta kekayaan. Oleh karena itu, penerapan PMPJ perlu dianalisis secara seimbang antara kepatuhan terhadap aturan, perlindungan rahasia jabatan, dan kepentingan publik dalam mencegah kejahatan keuangan.

C. Teori Kenotariatan

Notaris adalah pejabat umum yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lain sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kedudukan notaris sebagai pejabat umum menunjukkan bahwa notaris bukan hanya penyedia jasa hukum privat, tetapi juga bagian dari sistem hukum yang bertugas menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum melalui alat bukti tertulis yang autentik. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 menegaskan bahwa notaris menjalankan

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), 6–7.

profesi dalam memberikan jasa hukum kepada masyarakat dan membutuhkan perlindungan serta jaminan hukum demi tercapainya kepastian hukum. Ketentuan ini menjadi dasar bahwa pelayanan notaris memiliki dimensi publik karena akta yang dibuat dapat menimbulkan akibat hukum bagi para pihak dan pihak ketiga.

Dalam praktik kenotariatan, notaris memiliki kewajiban untuk bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, serta menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Kewajiban tersebut berhubungan langsung dengan penerapan PMPJ karena prinsip mengenali pengguna jasa menuntut notaris untuk tidak hanya menerima keterangan formal dari penghadap, tetapi juga melakukan identifikasi dan verifikasi yang memadai sesuai tingkat risiko. Sikap saksama dalam jabatan notaris dapat dimaknai sebagai kewajiban untuk memastikan bahwa identitas, kapasitas, tujuan transaksi, dan sumber hubungan hukum pengguna jasa tidak bertentangan dengan ketentuan hukum. Dengan demikian, PMPJ tidak dapat dipisahkan dari asas kehati-hatian dalam pelaksanaan jabatan notaris.

Rahasia jabatan menjadi salah satu isu penting dalam hubungan antara notaris dan PMPJ. Di satu sisi, notaris wajib merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatannya. Di sisi lain, rezim pencegahan pencucian uang menetapkan profesi tertentu, termasuk notaris, sebagai pihak pelapor dalam keadaan tertentu. Titik temu antara dua kewajiban tersebut harus dilihat melalui prinsip *lex specialis* dan kepentingan perlindungan hukum yang lebih luas. Pelaporan transaksi keuangan

mencurigakan bukan dimaksudkan untuk membuka rahasia jabatan secara sewenang-wenang, melainkan untuk memenuhi kewajiban hukum tertentu ketika terdapat indikator mencurigakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Notaris sebagai *Gatekeeper*

Konsep notaris sebagai *Gatekeeper* menempatkan notaris sebagai penjaga pintu dalam sistem hukum dan keuangan agar jasa hukum tidak disalahgunakan untuk tujuan ilegal. *Gatekeeper* bukan berarti notaris menjadi penyidik atau hakim terhadap pengguna jasa, tetapi notaris memiliki posisi strategis karena banyak transaksi penting membutuhkan akta atau legalisasi dokumen. Pemerintah menetapkan profesi tertentu sebagai pihak pelapor melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2021. Penetapan ini menunjukkan bahwa profesi hukum memiliki peran preventif dalam rezim anti pencucian uang.

Dalam konteks *Gatekeeper*, notaris bertugas memastikan bahwa pelayanan yang diberikan tidak dipakai untuk membentuk struktur hukum yang bertujuan menyamarkan *beneficial owner*, memindahkan aset hasil kejahatan, atau mengaburkan hubungan antara pelaku dan harta kekayaan. Peran ini dapat dijalankan melalui pemeriksaan identitas, penilaian kewajaran maksud transaksi, permintaan dokumen tambahan, dan penolakan untuk melanjutkan jasa apabila pengguna jasa tidak memberikan informasi yang memadai. Peran

Gatekeeper juga menuntut notaris untuk memahami indikator transaksi mencurigakan yang relevan dengan praktik kenotariatan.

Kewajiban pelaporan menjadi aspek penting dari peran *Gatekeeper*. Peraturan PPATK Nomor 3 Tahun 2021 mengatur tata cara penyampaian Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan melalui aplikasi goAML bagi profesi. Regulasi ini menyebut bahwa profesi wajib menyampaikan laporan transaksi keuangan mencurigakan kepada PPATK dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang. Aplikasi goAML sendiri disediakan oleh PPATK sebagai sarana registrasi dan pelaporan, termasuk pedoman registrasi, tata cara pelaporan, dan bantuan kendala registrasi maupun login. Dengan demikian, goAML menjadi instrumen teknis yang menghubungkan kewajiban normatif notaris dengan sistem pelaporan elektronik kepada PPATK.

Posisi notaris sebagai *Gatekeeper* juga memunculkan tantangan konseptual mengenai rahasia jabatan. Kewajiban merahasiakan isi akta tetap penting sebagai bagian dari perlindungan kepercayaan pengguna jasa terhadap notaris. Pelaporan TKM melalui goAML perlu dipahami sebagai kewajiban khusus yang bekerja dalam batas tertentu dan tidak boleh dipersepsikan sebagai pelanggaran rahasia jabatan selama dilakukan berdasarkan indikator, prosedur, dan dasar hukum yang sah. Dengan pendekatan ini, rahasia jabatan dan kewajiban pelaporan tidak harus dipertentangkan secara mutlak, tetapi ditempatkan dalam keseimbangan antara perlindungan kepentingan privat dan pencegahan kejahatan keuangan.

E. Pengertian Fiqih Siyasah dan Ruang Lingkupnya

Fiqih Siyasah berasal dari bahasa Arab, yaitu *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa, fiqih berarti pemahaman yang mendalam. Menurut Amir Syarifuddin, sebagaimana mengutip Imam al-Tirmidzi, “fiqh tentang sesuatu” berarti mengetahui sesuatu sampai pada bagian terdalamnya. Dalam Al-Qur’an, kata *faqaha* disebut sebanyak 20 kali, dan 19 di antaranya digunakan untuk menunjukkan makna kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya. Berbeda dengan ilmu yang bersifat pasti (*qath’i*), fiqih merupakan pemahaman terhadap hukum yang bersifat tidak pasti atau *zhanni*. Secara istilah, fiqih dipahami sebagai upaya sungguh-sungguh para ulama atau mujtahid dalam menggali hukum-hukum syara’ agar dapat diamalkan oleh umat Islam. Karena bersifat *ijtihadiyah*, fiqih mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan dinamika situasi serta kondisi kehidupan manusia.²⁷

Secara etimologis, *siyasah* berakar dari kata *sâsa* - *yasûsu* - *siyâsatan*, yang berarti mengatur, mengelola, atau memimpin. Dalam tradisi literatur Islam klasik, istilah ini merujuk pada seni mengelola urusan publik demi kemaslahatan. Secara terminologis, Fiqih Siyasah didefinisikan sebagai cabang ilmu hukum Islam yang membahas pengaturan urusan negara, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang selaras dengan prinsip-prinsip syariah guna mewujudkan kemaslahatan manusia. Secara harfiah, Fiqih Siyasah dapat diterjemahkan sebagai ilmu atau pemahaman hukum terkait politik dan pemerintahan dalam tradisi hukum Islam. Sebagai cabang ilmu dalam tradisi

²⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, Jilid 1 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 2-3.

hukum Islam, Fiqih Siyasah mempelajari prinsip-prinsip dan hukum-hukum yang mengatur pemerintahan, politik, serta urusan publik dalam masyarakat Muslim.²⁸

Dalam konteks penelitian ini, fiqih siyasah digunakan untuk menilai kewajiban penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa (PMPJ) oleh notaris, termasuk CDD, EDD, pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan (TKM), penggunaan goAML, serta pembatasan tertentu terhadap rahasia jabatan. Pendekatan ini penting karena PMPJ tidak hanya berkaitan dengan kepatuhan administratif, tetapi juga menyangkut tanggung jawab negara dan pejabat umum dalam mencegah kemudharatan, menjaga harta, dan melindungi kemaslahatan publik.²⁹

Pertama, dalam perspektif Siyasah Dusturiyah, negara memiliki kewenangan untuk membentuk regulasi yang mengatur hubungan antara pemerintah, pejabat publik, dan masyarakat demi tercapainya kemaslahatan umum.³⁰ Regulasi PMPJ bagi notaris dapat dipahami sebagai bagian dari kewenangan negara dalam menetapkan norma hukum yang bersifat mengikat untuk mencegah penyalahgunaan jasa kenotariatan sebagai sarana pencucian uang. Melalui UU PPTPPU, PP No. 43 Tahun 2015, Peraturan PPATK No. 3 Tahun 2021, dan Permenkum No. 10 Tahun 2026, negara menjalankan fungsi pengaturan agar notaris tidak hanya berperan sebagai pembuat akta, tetapi juga

²⁸ Ahmad Hasyim Asy'ari, *Siyasah dalam Perspektif Fiqh* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 45-47

²⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014)

³⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyyah fi al-Syu'un al-Dusturiyyah wa al-Kharijiyyah wa al-Maliyah* (Kairo: Dar al-Qalam, 1988)

sebagai bagian dari sistem pencegahan kejahatan keuangan. Dalam kerangka ini, kewajiban PMPJ tidak bertentangan dengan prinsip syariat selama bertujuan menjaga kemaslahatan, mencegah kerusakan, dan dilaksanakan secara proporsional.

Kedua, dalam perspektif Siyash Maliyah, negara berwenang mengatur lalu lintas keuangan, transaksi ekonomi, dan perlindungan harta masyarakat agar tidak disalahgunakan untuk kepentingan yang merusak tatanan publik. PMPJ, CDD, EDD, dan pelaporan TKM melalui goAML merupakan bentuk pengawasan administratif terhadap transaksi yang berpotensi digunakan untuk menyamarkan harta hasil tindak pidana. Dalam hukum Islam, pengaturan tersebut sejalan dengan prinsip *hifzh al-mal*, yaitu perlindungan terhadap harta yang sah dan pencegahan terhadap peredaran harta yang berasal dari kejahatan³¹ Oleh karena itu, keterlibatan negara dalam mengatur kewajiban notaris mengenali pengguna jasa dapat dipandang sebagai bagian dari kebijakan keuangan publik untuk menjaga integritas sistem ekonomi dan mencegah kemudharatan yang lebih luas.

Ketiga, dalam perspektif Siyash Qadhaiyah, negara memiliki kewenangan mengatur sistem peradilan, pembuktian, dan perangkat hukum yang mendukung tegaknya keadilan.³² Akta notaris memiliki relevansi langsung dengan aspek pembuktian karena akta autentik merupakan alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian lahiriah, formal, dan material. Dalam konteks PMPJ, notaris tidak hanya bertanggung jawab membuat dokumen yang

³¹ Abu Ishaq al-Syathibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, Juz II (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2004)

³² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyash: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hlm. 157–160.

sah secara formal, tetapi juga perlu memastikan bahwa akta tersebut tidak digunakan sebagai sarana untuk menyamarkan asal-usul harta hasil kejahatan. Dengan demikian, penerapan PMPJ memiliki keterkaitan dengan Siyasah Qadhaiyah karena mendukung validitas, integritas, dan fungsi pembuktian akta notaris dalam sistem hukum.

Berdasarkan tiga dimensi tersebut, fiqh siyasah memberikan dasar normatif bahwa penerapan PMPJ oleh notaris dapat dibenarkan sebagai kebijakan negara untuk menjaga kemaslahatan publik. Siyasah Dusturiyah menjelaskan dasar kewenangan negara dalam membentuk regulasi PMPJ, Siyasah Maliyah menjelaskan fungsi negara dalam mengawasi transaksi keuangan dan melindungi harta, sedangkan Siyasah Qadhaiyah menjelaskan hubungan PMPJ dengan akta notaris sebagai alat bukti dan instrumen penegakan keadilan. Dengan demikian, PMPJ tidak hanya dapat dipahami sebagai kewajiban hukum positif, tetapi juga sebagai bentuk tanggung jawab publik yang sejalan dengan prinsip amanah, keadilan, *hifzh al-mal*, *masalah mursalah*, dan *sadd al-dzari'ah*.

F. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir penelitian ini dibangun dari hubungan antara kewajiban hukum positif, praktik pelayanan notaris, dan penilaian fiqh siyasah. Titik awal penelitian adalah adanya kewajiban notaris untuk menerapkan PMPJ sebagai bagian dari rezim pencegahan dan pemberantasan TPPU dan TPPT. Kewajiban tersebut mencakup identifikasi pengguna jasa, verifikasi data, pemantauan transaksi, penerapan CDD dan EDD, serta pelaporan TKM melalui

goAML apabila ditemukan indikator mencurigakan. Dalam praktiknya, kewajiban ini dapat menghadapi hambatan yuridis, teknis, dan sosiologis.

Teori efektivitas hukum digunakan untuk menganalisis implementasi PMPJ dan hambatan yang muncul. Faktor hukum digunakan untuk menilai kejelasan dan sinkronisasi aturan mengenai PMPJ, rahasia jabatan, dan kewajiban pelaporan. Faktor struktur hukum digunakan untuk menilai peran PPATK, Kementerian Hukum, Majelis Pengawas Notaris, serta organisasi profesi. Faktor sarana digunakan untuk menilai kesiapan goAML dan kemampuan teknis notaris. Faktor budaya hukum digunakan untuk menilai kesadaran notaris dan penerimaan pengguna jasa terhadap prosedur PMPJ.

Teori kenotariatan digunakan untuk memahami kedudukan notaris sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan membuat akta autentik, kewajiban merahasiakan jabatan, serta tanggung jawab bertindak amanah dan saksama. Teori notaris sebagai *Gatekeeper* digunakan untuk menjelaskan peran preventif notaris dalam mencegah penyalahgunaan jasa hukum untuk TPPU dan TPPT. Fiqih siyash digunakan untuk menilai apakah penerapan PMPJ, pelaporan TKM, penggunaan goAML, CDD, EDD, dan pembatasan tertentu terhadap rahasia jabatan sejalan dengan maqashid syariah, *maslahah mursalah*, *sadd al-dzari'ah*, amanah, dan *hifzh al-mal*.

Dengan kerangka tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab tiga hal. Pertama, bagaimana implementasi PMPJ oleh notaris di Kota Bengkulu dilihat dari prosedur identifikasi, verifikasi, pemantauan, CDD, EDD, dan pelaporan. Kedua, apa saja hambatan yuridis, teknis, dan sosiologis yang

memengaruhi efektivitas penerapan PMPJ. Ketiga, bagaimana penerapan PMPJ dinilai dari perspektif fiqih siyasah sebagai instrumen perlindungan kemaslahatan, pencegahan kemudharatan, dan penjagaan harta.

