

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penegakan Hukum sebagai *social engineering* atau *social planning* berarti bahwa hukum sebagai alat yang digunakan oleh *agent of change* atau pelopor perubahan yang diberi kepercayaan oleh masyarakat sebagai pemimpin untuk mengubah masyarakat seperti yang dikehendaki atau direncanakan. Hukum sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia dan merupakan tatanan pemaksa, maka agar hukum dapat berfungsi efektif mengubah perilaku dan memaksa manusia untuk melaksanakan nilai-nilai yang ada dalam kaedah hukum, maka hukum tersebut harus disebarluaskan sehingga dapat melembaga dalam masyarakat.

hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.

Notaris berasal dari kata *notae*, yang artinya tulisan rahasia, jadi pejabat itu semacam penulis *stero*.¹ Dalam pengetahuan harian notaris adalah orang yang diangkat oleh pemerintah untuk membuat akta otentik atau akta resmi. Notaris adalah Pejabat umum yang diangkat oleh Pemerintah untuk membantu masyarakat umum dalam hal membuat perjanjian-perjanjian yang ada dalam masyarakat. Perlunya perjanjian-perjanjian tertulis ini dibuat dihadapan seorang Notaris adalah untuk menjamin kepastian hukum bagi para pihak yang melakukan perjanjian.

Keberadaan Notaris terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, terutama dalam Buku Keempat tentang Pembuktian dan Kedaluwarsa. Kemudian mengenai alat bukti yang utama dalam hukum perdata adalah bukti tertulis, sedangkan alat bukti tertulis yang paling kuat adalah berbentuk akta autentik. Akta Notaris merupakan alat pembuktian yang sempurna, terkuat dan penuh sehingga selain dapat menjamin kepastian hukum, akta Notaris juga dapat menghindari terjadinya sengketa. Menuangkan suatu perbuatan, perjanjian, ketetapan dalam bentuk akta Notaris dianggap lebih baik dibandingkan dengan menuangkannya dalam surat di bawah tangan.

Notaris tidak hanya memiliki kewenangan tetapi juga kewajiban administrasi kantor layaknya perusahaan. Administrasi kantor notaris dapat diartikan sebagai kegiatan yang bersifat tulis menulis (kegiatan ketatausahaan), seperti menulis daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang

¹ Soetarjo Soemoatmojo, *Apakah Notaris, PPAT, Pejabat Lelang*, Yogyakarta, Liberty, 1986, hlm.4.

disahkan, daftar surat di bawah tangan yang dibukukan, daftar Klapper yang disusun menurut abjad, buku daftar protes, buku daftar wasiat, dan buku daftar perseroan terbatas. Kegiatan administrasi notaris tersebut tidak terlepas dari kepiawaian manajerial notaris untuk melakukan tata cara pengarsipan. Tata kearsipan kantor notaris juga merupakan bagian dari kegiatan administrasi notaris. Tata cara penyimpanan minuta atau asli akta beserta warkahnya juga menjadi tanggung jawab notaris dalam rangka memelihara dan menjaga arsip negara dengan baik dan sungguh-sungguh.

Dalam penyimpanan protokol notaris diperlukan proses kehati-hatian, agar protokol notaris tersebut tidak tidak tercecer, hilang atau rusak. Kewajiban menyimpan protokol notaris tersebut sampai dengan rentang waktu 25 (dua puluh lima) tahun. Kewajiban notaris selanjutnya yaitu menyerahkan laporan daftar kegiatan yang berkaitan dengan pembuatan akta-akta, surat-surat, maupun dokumen yang menjadi kewenangan notaris tersebut setiap bulannya kepada Majelis Pengawas Daerah (MPD) di wilayah kerja notaris yang bersangkutan dan khusus mengenai wasiat dilaporkan kepada Daftar Pusat Wasiat Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Notaris merupakan kepanjangan tangan Negara dimana ia menunaikan sebagian tugas Negara khususnya dibidang hukum perdata yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum. Notaris adalah satu-satunya pejabat umum yang berhak membuat akta otentik sebagai alat

pembuktian yang sempurna.² Notaris wajib diposisikan sebagai pejabat umum yang mengemban tugas. Dalam Peraturan Jabatan Notaris (PjN) 1860 ditegaskan bahwa pekerjaan Notaris adalah pekerjaan resmi (*ambtelijke verrichtingen*) dan satu-satunya pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, sepanjang tidak ada peraturan yang memberi wewenang serupa kepada pejabat lain.³

Namun sebelum Undang-Undang itu berlaku pengertian Notaris yang tercantum pada pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris (Ord, Stbl. 1860 no 3) menyebutkan :

“Siapa notaris dan kewenangan dijelaskan dalam pasal ini yaitu, notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan membuat grosse, salinan dan untuk kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain”

Peraturan Jabatan Notaris di atas telah dirubah dengan Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang menyebutkan Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan Undang-Undang lainnya.⁴

² Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, Editor Anke Dwi Saputra, *Jati Diri Notaris Indonesia Dulu, Sekarang Dan Dimasa Yang Akan Datang*, (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 34.

³ C.S.T Kansil, et. al., *Pokok-Pokok Etika Profesi Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2003), hlm. 87.

⁴ Karya Gemilang, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Jabatan Notaris dan PPAT*, (Jakarta: Indonesia Legal Center Publising, 2009), hlm. 2.

Notaris memiliki kapasitas dan kewenangan untuk mewujudkan kepastian terkait hubungan hukum tentang hak dan kewajiban dalam ranah keperdataan seperti kegiatan perjanjian, pertanahan, perbankan dan kewenangan lain. Dalam menjalankan praktek jabatan notaris, seorang notaris memiliki kumpulan-kumpulan dokumen yang disebut protokol notaris.

Pejabat lain yang diberikan kewenangan membuat akta otentik selain Notaris, antara lain:⁵ 1. *Consul* (berdasarkan *Conculair Wet*); 2. Bupati Kepala Daerah atau Sekretaris Daerah yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman; 3. Notaris Pengganti; 4. Juru Sita pada Pengadilan Negeri; 5. Pegawai Kantor Catatan Sipil.

Meskipun pejabat ini hanya menjalankan fungsi sebagai Pejabat umum akan tetapi mereka itu bukan Pejabat umum. Mengenai otentisitas suatu akta Notaris, lebih lanjut Soegondo Notodisoerjo, menyatakan: bahwa untuk dapat membuat akta otentik, seseorang harus mempunyai kedudukan sebagai “Pejabat umum”. Di Indonesia, seorang advokat, meskipun ia seorang ahli dalam bidang hukum, tidak berwenang untuk membuat akta otentik, karena ia tidak mempunyai kedudukan sebagai “Pejabat umum”. Sebal iknya seorang “Pegawai Catatan Sipil” (*Ambtenaar van de Burgerlijke Stand*) meskipun ia bukan ahli hukum, ia berhak membuat akta-akta otentik untuk hal-hal tertentu, umpamanya untuk membuat akta kelahiran, akta perkawinan, akta kematian.

⁵ H. Budi Untung, *Visi Global Notaris*, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 43-44.

Demikian itu karena ia oleh undang-undang ditetapkan sebagai “Pejabat umum” dan diberi wewenang untuk membuat akta-akta itu.⁶

Sesuai dengan kewenangannya, seorang Notaris berwenang untuk membuat akta otentik yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, antara lain sebagai berikut:

- (1) Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
 - a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;

⁶ Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 43.

- d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;
- f. membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. membuat Akta risalah lelang.

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

Terhadap akta-akta yang dibuat, Notaris wajib menyimpan dalam kumpulan dokumen yang terjilid berdasarkan nomor akta yang disebut minuta akta, sedangkan yang dikeluarkan untuk para pihak dalam akta tersebut berupa salinan akta yang sama persis bunyinya dengan minuta akta yang disimpan di kantor Notaris. Perbedaan antara minuta akta dengan salinan akta terletak di akhir akta, dalam minuta akta terdapat tandatangan para pihak saksi-saksi dan Notaris, sedangkan dalam salinan akta pada akhir akta hanya terdapat tandatangan Notaris saja.

Akta Notaris yang tersimpan dalam minuta akta atau protokol Notaris, termasuk salah satu dokumen arsip negara yang harus disimpan dalam jangka waktu yang lama serta terjaga kerahasiaannya. Penyimpanan akta atau dokumen diatur dalam UUJN-P Pasal 1 angka 13 yang berbunyi: "Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip Negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Kewajiban Notaris menyimpan minuta akta dinyatakan dalam pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa salah satu kewajiban notaris yaitu “membuat akta dalam bentuk minuta akta dan menyimpannya sebagai bagian dari protokol-Notaris”. “Minuta akta adalah asli akta yang mencantumkan tanda tangan para penghadap, saksi, dan Notaris. Minuta akta, buku daftar-daftar dan dokumen-dokumen pendukung pembuatan akta ini disimpan sebagai bagian dari protokol notaris”. Dinyatakan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris⁷.

Menurut Afipuddin⁸ yang disimpulkan penulis salah satu Arsip Negara dalam kategori vital termasuk Protokol Notaris. Undang-undang No. 43 tahun 2009 yang merupakan aturan khusus (*lex specialis*) yang mengatur tentang kearsipan yang seharusnya mengatur bahwa Protokol Notaris merupakan Arsip Negara harus dengan kewajiban disimpan, dipelihara oleh notaris.

Namun UUJNotaris-P tidak pula diatur misalnya terkait dengan Penyelenggaraan Kearsipan Protokol Notaris yang meliputi kebijakan, pembinaan, dan pengelolaan Kearsipan Protokol Notaris. Notaris dalam

⁷ R. SoegondoNotodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 176.

⁸ Afipuddin, *Implikasi Hukum Protokol Notaris Sebagai Arsip Negara*, Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Narotama, Protokol Notaris merupakan Arsip Negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh notaris. Sebagai arsip negara maka pengelolaannya harus tunduk sesuai dengan Undang-undang No. 43 tahun 2009 yang merupakan aturan khusus (*lex specialis*) yang mengatur tentang kearsipan. Namun demikian protokol notaris sebagai arsip negara tidak pula diatur secara detail dalam UUJN misalnya terkait dengan Penyelenggaraan Kearsipan Protokol Notaris yang meliputi kebijakan, pembinaan, dan pengelolaan Kearsipan Protokol Notaris. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi notaris dalam menyimpan dan memelihara protokol notaris. Selain itu untuk menjamin protokol notaris sebagai sebuah arsip dan sebagai alat bukti dari perbuatan hukum masyarakat atau klien maka usaha untuk menyimpan dan memelihara protokol notaris merupakan pertanggungjawaban notaris, notaris pengganti, pejabat sementara notaris dan Majelis Pengawas Daerah kepada negara dan masyarakat dalam pelaksanaan tugas jabatannya

menyimpan dan memelihara protokol notaris tidak memberikan kepastian hukum. Selain itu protokol notaris untuk penjaminnanya sebagai sebuah arsip dan sebagai alat bukti dari perbuatan hukum masyarakat untuk menyimpan dan memelihara protokol notaris merupakan tanggung notaris-notaris pengganti-pejabat sementara notaris dan Pemegang Protokol Notaris yang sah.

Perjanjian-perjanjian tertulis yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris disebut dengan akta. Menurut Pasal 1 angka 7 UUJN-P menentukan bahwa: “Akta Notaris adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam undang-undang ini”.

Akta otentik yang dimaksud adalah akta otentik sesuai dengan rumusan Pasal 1868 Kitab Undang Undang Hukum Perdata (untuk selanjutnya disebut KUHPerdata), yaitu: “Suatu akta otentik ialah akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta itu dibuat”.

Menurut Habib Adjie⁹ yang disimpulkan penulis bahwa untuk menjaga umur yuridis dilakukan penyimpanan akta dalam kedudukannya sebagai salah satu kelengkapan bagian dari protokol- Notaris, sebagai alat bukti sempurna bagi pihak-pihak yang terdapat dalam akta dan ahli warisnya tentang segala hal yang terdapat dalam akta tersebut, dan dalam bentuk salinan diperuntukkan kepada para pihak terkait.

⁹ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 45

Melebihi umur biologis Notaris, akta notaris dalam bentuk minuta akta akan selamanya memiliki kekuatan hukum. Namun terkait dengan penyimpanan minuta akta sebagai salah satu arsip negara tidak memiliki prosedur yang mengatur secara baku dalam UUJN-P, hanya bahwa notaris berkewajiban menyimpan akta sebagai bagian dari protokol Notaris.

Hal ini karena secara kodrati, Notaris sebagai manusia dapat melakukan kesalahan-kesalahan baik yang bersifat pribadi maupun yang menyangkut profesionalitas dalam menjalankan tugas jabatannya. Notaris tidak jarang digugat oleh para pihak atau kliennya karena merasa tidak puas atau merasa dirugikan sebagai akibat dari akta otentik yang dibuat oleh Notaris. Dalam hal ini Notaris sering digugat secara perdata maupun secara pidana karena Notaris tersebut diduga telah melakukan kesalahan (malpraktek) dalam menjalankan tugas jabatannya sebagai pejabat umum dalam membuat akta otentik. Dalam menanggapi segala bentuk tuntutan atau gugatan dari para pihak atau klien tersebut, harus dilihat kembali kedudukan akta Notaris sebagai akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna. Apabila dalam hal ini ada pihak yang menyangkal kebenaran akta Notaris tersebut, maka pihak yang menyangkal tersebut harus dapat membuktikan ketidakbenaran dari akta Notaris tersebut.

Penulis¹⁰ menyimpulkan bahwa dalam konstruksi hukum, bentuk pelayanan negara salah satunya dalam hukum keperdaatan kepada rakyat dalam rangka menjamin kepastian hukum yaitu memfasilitasi pemberian tanda

¹⁰ Astari Pryandini, “*kedudukan Hukum Salinan Akta Notaris Dalam Hal Terjadinya Musnahnya Akta*”, *Justitia Jurnal Hukum*, Vol. 2 No.1, April 2018. 69.

bukti atau dokumen hukum yang berkaitan yang diatribusikan kepada pejabat umum dalam hal ini oleh Notaris dan minuta akta atas akta tersebut menjadi arsip negara yang harus disimpan. Dengan menjalankan batasan seperti itu, maka notaris diatribusi negara dengan lambang negara yaitu Burung Garuda.

Berdasarkan hal tersebut, Akta otentik diakui untuk kepentingan rakyat yang memerlukan bukti atau dokumen yang memiliki otentisitas, bukan sekedar kertas namun yang dimaksud dibuat dihadapan pejabat umum dengan disebutkan kewenangannya oleh UUIJN-P dibuat dihadapan Notaris seperti juga dengan yang dimaksud KUHPerdara Pasal 1868.

Ketika minuta akta Notaris hilang atau rusak, akibat kelalaian Notaris yang mengakibatkan kerugian bagi pihak yang memiliki kepentingan tersebut minuta akta tersebut, dapat dikatakan Notaris mengindahkan kewajiban yang oleh UUIJN-P dibebankan kepadanya yaitu menyimpan minuta akta, menjamin keadaan minuta akta harus ada. Minuta Akta memiliki sifat harus dibuat satu dan sekali untuk perbuatan hukum maka tidak akan ada suatu perbuatan hukum yang memiliki dua minuta akta. Penjelasan tersebut memberikan makna krusial suatu minuta akta yaitu sebagai satu-satunya alat bukti bahwa benar apa yang dituangkan dalam akta terjadi dengan segala uraiannya. Notaris yang kehilangan aktanya sebagai bentuk kelalaian dalam menyimpan akta sehingga menyebabkan kerusakan atau bahkan hilang dan musnahnya minuta akta dalam kedudukannya sebagai salah satu kelengkapan bagian dari Protokol Notaris.

Pada dasarnya menyimpan minuta akta itu adalah kewajiban Notaris, sehingga Notaris seharusnya menyimpan sendiri Protokol Notaris (yang berisi minuta akta) dan tidak membiarkan Protokol Notaris dipegang oleh pegawainya. Ini karena Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris (Pasal 1 angka 13 UU Jabatan Notaris). Oleh sebab itu perbuatan hukum bagi Notaris yang tidak dapat menyimpan minuta aktanya dengan baik, maka akan menimbulkan akibat hukum bagi notaris yang tidak dapat menyimpan minuta aktanya.

Secara institusional, akta otentik dibuat oleh suatu lembaga kemasyarakatan yang dikenal sebagai lembaga “notariat”. Lembaga ini secara sosiologis timbul dari kebutuhan dalam pergaulan sesama manusia yang menghendaki adanya alat bukti terkait hubungan hukum keperdataan yang ada dan/atau terjadi di antara mereka. Orang yang membuat akta notaris disebut “notaris”. Istilah notaris diambil dari nama pengabdinya, notarius, yang kemudian menjadi istilah bagi golongan orang penulis cepat atau stenografer pada masa Romawi kuno. Notaris merupakan salah satu profesi hukum yang tertua di dunia. Jabatan notaris ini tidak ditempatkan dilembaga yudikatif, eksekutif, ataupun legislatif. Notaris diharapkan memilikiposisi netral, sehingga apabila ditempatkan di salah satu dari ketiga badan negara tersebut, maka notaris tidak lagi dapat dianggap netral. Dengan posisi netral tersebut, notaris diharapkan dapat memberikan

penyuluhan hukum untuk dan atas tindakan hukum yang dilakukan notaris atas permintaan kliennya.

Dalam UUJN diatur bahwa ketika Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya terbukti melakukan pelanggaran, maka notaris dapat dikenai atau dijatuhi sanksi, berupa sanksi peringatan dan pemberhentian baik itu sementara, dengan hormat, dan dengan tidak hormat.

Peranan Majelis Pengawas Notaris adalah melaksanakan pengawasan terhadap Notaris, supaya dalam menjalankan tugas jabatannya tidak menyimpang dari kewenangannya dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, disamping itu juga melakukan pengawasan, pemeriksaan dan menjatuhkan sanksi terhadap Notaris, sedangkan fungsi Majelis Pengawas Notaris adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, senantiasa dilakukan diatas jalur yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum, tetapi juga atas dasar moral dan etika demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pihak yang membutuhkannya. Tidak kalah penting juga peranan masyarakat untuk mengawasi dan senantiasa melaporkan tindakan Notaris yang dalam melaksanakan tugas jabatannya tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku kepada Majelis Pengawas Notaris setempat. Dengan adanya laporan seperti ini dapat mengeliminasi tindakan Notaris yang tidak sesuai dengan aturan hukum pelaksanaan tugas jabatan Notaris.

Dewan Kehormatan merupakan organ perlengkapan INI. Dewan Kehormatan berwenang melakukan pemeriksaan atas pelanggaran terhadap kode etik dan menjatuhkan sanksi kepada pelanggarnya sesuai dengan kewenangannya. Tugas Dewan kehormatan antara lain melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan, memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal serta memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Jabatan Notaris. Dewan Kehormatan terbagi atas Dewan Kehormatan Daerah (pada tingkat pertama) Dewan Kehormatan Wilayah (pada tingkat banding) Dewan Kehormatan Pusat (pada tingkat terakhir).¹¹

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul **PENEGAKAN HUKUM TERHADAP NOTARIS YANG MELAKUKAN KELALAIAN DALAM PENYIMPANAN MINUTA AKTA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG JABATAN NOTARIS.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang jabatan notaris?

¹¹ Sri yuniati dan Sri Endah Wahyuningsih, *Mekanisme Pemberian Sanksi Terhadap Notaris Yang Melakukan Pelanggaran Kode Etik Jabatan Notaris*, jurnal akta, vol. 4, no.4, 4 Desember 2017, hlm 588-589

2. Apa saja hambatan-hambatan dan solusi dalam menegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang jabatan notaris?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dengan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang jabatan notaris.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Apa Saja hambatan-hambatan dan solusi dalam menegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang jabatan notaris.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dilihat dari manfaat secara teoritis maupun manfaat secara praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis, diharapkan dapat digunakan sebagai :
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan secara luas dalam peraturan perundang-undangan Jabatan Notaris mengenai penegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta.

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber deskripsi terhadap penelitian berikutnya oleh penulis atau pun akademisi lainnya, dalam upaya melakukan pembaharuan hukum yang mengatur mengenai penegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta.
2. Manfaat Praktis, diharapkan dapat digunakan sebagai :
 - a. Memberikan pengetahuan bagi peneliti untuk menjawab pokok permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.
 - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat membantu para pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.
 - c. Mengembangkan penalaran dan pola pikir yang sistematis dan dinamis bagi penelitian dalam penulisan ini.

E. Kerangka Konseptual

Adapun Istilah yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah

- a. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal¹². Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum

¹²Dellyana, Shant. 1988, *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty hlm 32

materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹³

- b. Tanggungjawab menurut kamus umum Bahasa Indonesia¹⁴ adalah keadaan wajib menanggung, memikul jawab, menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya. Tanggungjawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang dsengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggungjawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajibannya.
- c. Minuta akta adalah asli akta yang mencantumkan tanda tangan para penghadap, saksi, dan Notaris. Minuta akta, buku daftar-daftar dan dokumen-dokumen pendukung pembuatan akta ini disimpan sebagai bagian dari protokol notaris. Dinyatakan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.¹⁵
- d. Notaris adalah pejabat Umum yang berwenang untuk membuat Akta Otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosee, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-undang.

¹³ *Ibid* hlm 33

¹⁴ Alfarisi Zainudin (2012, 10 Juni), *Pengertian Tanggung Jawab*, dikutip 25 Maret 2019. Dari zaysscremeemo.blogspot.com/2012/06/pengertian-tanggungjawab.html?m=0

¹⁵ R. SoegondoNotodisoerjo, *loc. Cit.*

- e. Akta adalah suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani pihak yang membuatnya.

F. Kerangka Teori

1. Teori Penegakan Hukum

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin pentaatan terhadap ketentuan yang ditentukan tersebut, sedangkan menurut satjipto rahardjo¹⁶ Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.

2. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.¹⁷ Perlindungan hukum merupakan suatu gambaran

¹⁶Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*. Sinar Baru: Bandung. 1983. Hlm. 24

¹⁷Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II), 1987, hlm. 2

dari fungsi hukum, yaitu bahwa hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Pengertian di atas mengundang beberapa ahli untuk mengungkapkan pendapatnya mengenai pengertian dari perlindungan hukum diantaranya:

1. Menurut Satjipto Raharjo mendefinisikan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹⁸
2. Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.¹⁹
3. Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.
4. Menurut Philipus M. Hadjon Perlindungan Hukum adalah Sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan Notaris, berarti hukum

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53

¹⁹ Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Surakarta, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004, hlm. 3

memberikan perlindungan terhadap hak-hak para pihak dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut.

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁰

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk. Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama,

²⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59

adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.²¹

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum.

Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian. Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian

²¹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.²²

4. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Secara umum pertanggung jawaban hukum dapat diartikan sebagai keadaan wajib menanggung, memikul tanggung jawab, menanggung segala sesuatunya, (jika ada sesuatu hal, dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya) sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku. Tanggung jawab hukum adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun yang tidak disengaja.²³

Menurut pendapat Hans Kelsen tentang teori tanggung jawab hukum yang menyatakan bahwa :

*a concept related to that of legal duty is the concept of legal responsibility (liability). That a person is legally responsible for a certain behavior or that he bears the legal responsibility therefore means that he is liable to a sanction in case contrary behavior. Normally, that is, in case the sanction is directed against the immediate delinquent, it is his own behavior for which an individual is responsible. In this case the subject of the legal responsibility and the subject of the legal duty coincide.*²⁴

²² C.S.T. Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm. 385

²³ Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2010, hlm. 37

²⁴ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, New York, 1944 hlm. 65

Bahwa suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggungjawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan berlawanan dengan hukum. Biasanya, dalam kasus, sanksi dikenakan terhadap delinquent (penjahat) karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggungjawab. Dalam kasus ini subjek tanggung jawab hukum (*responsibility*) dan subjek kewajiban hukum adalah sama.

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi.²⁵ Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.²⁶ Oleh karena penelitian merupakan sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Metodologi dalam suatu penelitian berfungsi untuk memberikan pedoman bagi ilmuwan tentang tata cara mempelajari, menganalisis, dan memahami lingkungan yang dihadapinya. Metodologi merupakan suatu unsur mutlak yang harus ada dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.

²⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, ed 1, Cet. ke-13,(Jakarta:Raja Grafindo Persada,2011), hlm 1

²⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 42

Metode dalam penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis empiris sosiologis dengan bantuan data primer atau data empiris sebagai data utama. Penelitian hukum empiris sosiologis adalah suatu metode penelitian hukum yang mengidentifikasi dan mengkonsepkan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata. Pendekatan yuridis sosiologis bertujuan untuk memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan terjun langsung ke obyeknya yaitu menganalisis tanggung jawab Notaris terhadap akta minuta yang hilang berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang jabatan notaris.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu dimaksudkan untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya²⁷, karena penelitian ini diharapkan memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif. Disamping itu bertujuan memberikan gambaran dan menganalisa permasalahan yang ada, dimana penelitian ini akan memaparkan segala hal.

²⁷Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat* (Jakarta:RajaGrafindo Persada, 2001), hlm 43

3. Jenis dan Sumber Data

Di dalam penulisan, jenis data dapat di bedakan berdasarkan klasifikasi tertentu sebagaimana di bawah ini yaitu :

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama atau data lapangan.
- b. Data Sekunder, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penulisan yang berwujud laporan.

Dalam pengumpulan data sekunder digunakan alat pengumpul data berupa studi kepustakaan (*library research*) dengan melakukan penelusuran terhadap buku-buku atau literatur-literatur dan dokumen-dokumen hukum. Data sekunder, jika dilihat berdasarkan kekuatan mengikat dapat digolongkan kedalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan, yang meliputi:
 - UUD 1945
 - Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2014 tentang Undang-Undang Jabatan Notaris.
 - Kode Etik Notaris
 - Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

- Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02PR.08.10 Tahun 2004 Tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Cara Kerja Majelis
 - Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Cara Kerja Majelis
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu buku-buku, artikel dari Koran, majalah dan media internet, makalah-makalah dari seminar, serta karya tulis para pakar hukum, yang membahas tentang tanggung jawab notaries dalam menjalankan jabatannya.
 - 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

4. Metode Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini data dikumpulkan dengan cara studi dokumen dan wawancara, yang mana metode dasar dalam penelitian kualitatif adalah metode studi dokumen atau bahan pustaka. Metode studi pustaka ini digunakan untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang menjadi obyek penelitian Soerjono Soekanto dalam penelitian lazimnya dikenal jenis alat pengumpul data, yaitu:

- 1) Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data melalui proses tanya jawab lisan yang berlangsung satu arah, artinya pertanyaan datang dari pihak yang mewawancarai dan jawaban diberikan oleh yang diwawancarai. Orang yang mengajukan pertanyaan dalam proses wawancara disebut pewawancara (interview) dan yang memberikan wawancara tersebut interview.²⁸ Dalam hal ini yang akan saya wawacarai adalah:

- a. Ikatan Notaris Indonesia Kota Semarang
- b. Notaris di Kota Semarang
- c. Majelis Pengawas Wilayah Kota Semarang

2) Studi dokumen atau bahan pustaka;

Studi kepustakaan adalah usaha untuk memperoleh data sekunder. Studi kepustakaan dilakukan dengan menggunakan serangkaian studi dokumentasi dengan cara mengumpulkan, membaca, mempelajari, membuat catatan-catatan, dan kutipan- kutipan serta menelaah bahan-bahan pustaka yaitu berupa karya tulis dari para ahli yang tersusun dalam literatur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitanya dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian.²⁹

5. Metode Analisa Data

²⁸Bambang Waluyo,2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm.67.

²⁹Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat* , Rajawali Press, Jakarta, hlm.33-37

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, artinya menguraikan data yang diolah secara rinci kedalam bentuk kalimat-kalimat (*deskriptif*). Analisis kualitatif yang dilakukan bertitik tolak dari analisis empiris, yang dalam pendalamannya dilengkapi dengan analisis normatif. Berdasarkan analisis ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu cara berpikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan bersifat khusus.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini tinjauan yuridis terhadap akta minuta yang hilang berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang jabatan notaris. Penelitian ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

BAB I tentang uraian Pendahuluan, berisi tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II tentang uraian Tinjauan Pustaka, berisi tentang Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum, Tinjauan Umum tentang Notaris, Tinjauan Umum tentang Akta Minuta, Tinjauan Umum tentang Akta Otentik..

BAB III tentang uraian Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan mengenai tentang Bagaimana Penegakan Hukum Terhadap Notaris yang Melakukan Kelalaian Terhadap Penyimpanan Minuta Akta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Apa Saja Hambatan-Hambatan Dalam Penegakan Hukum?

BAB IV tentang uraian Penutup Bab ini berisikan kesimpulan dan saran-saran terhadap permasalahan yang diangkat oleh penulis.