

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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. 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. 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.

Istilah 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

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

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.

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 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.

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 adalah satu-satunya pejabat umum yang berhak membuat akta otentik sebagai alat pembuktian yang sempurna. 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..² Notaris wajib diposisikan sebagai pejabat umum yang mengemban tugas. Dalam Peraturan Jabatan Notaris (PJM) 1860 ditegaskan bahwa pekerjaan Notaris adalah pekerjaan resmi (*ambtelijke verrichtingen*) dan satu-satunya pejabat umum yang berwenang membuat

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

akta otentik, sepanjang tidak ada peraturan yang memberi wewenang serupa kepada pejabat lain.³

Pengertian Notaris sebelumnya 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.

Kemudian 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

Kapasitas dan kewenangan yang dimiliki Notaris adalah 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.

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

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

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

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

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

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

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;
 - 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.⁷

Notaris wajib menyimpan akta yang dibuatnya 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

⁷ Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014

yang berbunyi: “Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupa kan arsip Negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Notaris wajib 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 Notaris⁸. Menurut Afipuddin 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.⁹

Namun UUUJNotaris-P tidak pula diatur misalnya terkait dengan Penyelenggaraan Kearsipan Protokol Notaris yang meliputi kebijakan, pembinaan, dan pengelolaan Kearsipan Protokol Notaris. Notaris dalam menyimpan dan memelihara protokol notaris tidak memberikan kepastian hukum. Selain itu protokol notaris untuk penjaminnanya sebagai sebuah arsip

⁸ R. SoegondoNotodisoerjo, 1993, *Hukum Notariat di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 176.

⁹ Afipuddin, *Implikasi Hukum Protokol Notaris Sebagai Arsip Negara*, Tesis Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Narotama, h.7

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”.¹⁰ 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 Adjie 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.¹¹

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

¹⁰ Pasal 1 angka 7 UUJN

¹¹ Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, h.45

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.

Dalam konstruksi hukum, bentuk pelayanan negara salah satunya dalam hukum keperdaatan kepada rakyat dalam rangka menjamin kepastian hukum yaitu memfasilitasi pemberian tanda 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 batan seperti itu, maka notaris diatributi negara dengan lambang negara yaitu Burung Garuda.¹²

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 UUJN-P dibuat dihadapan Notaris seperti juga dengan yang dimaksud KUHPerdata 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 UUJN-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.¹³

¹² Astari Pryandini, “kedudukan Hukum Salinan Akta Notaris Dalam Hal Terjadinya Musnahnya Akta”, *Justitia Jurnal Hukum*, Vol. 2 No.1, April 2018. 69.

¹³ *Ibid*

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.

Dalam UUN 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. Dewan Kehormatan merupakan organ perlengkapan UUN. 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).¹⁴

Kabupaten Pemalang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang terletak di jalur Pantai Utara (Pantura). Kabupaten Pemalang terbagi kedalam 14 Kecamatan dan 222 kelurahan/desa. Keempat belas Kecamatan tersebut meliputi Kecamatan Moga, Warungpring, Pulosari, Belik, Watukumpul, Bodeh, Bantarbolang, Randudongkal, Pemalang, Taman, Petarukan, Ampelgading, Comal, dan Ulujami. Kecamatan yang memiliki wilayah administratif paling luas adalah Kecamatan Bantarbolang yaitu mencapai 139,19 Km² (12,48%) sedangkan yang paling sempit adalah Kecamatan Warungpring yaitu seluas 26,31 Km² (2,36%).¹⁵ Kabupaten Pemalang dewasa ini memiliki tingkat kebutuhan yang tinggi terhadap Notaris, dikarenakan masyarakatnya yang mulai sadar terhadap pentingnya pencatatan hukum. Peningkatan ini beriringan dengan pentingnya penyimpanan minuta oleh Notaris. Berdasarkan uraian di atas maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul “Analisis Penegakan Hukum Terhadap Notaris yang Melakukan Kelalaian dalam Penyimpanan Minuta Akta di Kabupaten Pemalang”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas dan untuk lebih terfokus dalam membahas tulisan ini, sehingga mampu menguraikan pembahasan

¹⁴ 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, h. 588-589

¹⁵ <https://www.pemalangkab.go.id/>, diakses tanggal 24 Desember 2020, pukul 20.00 WIB

dengan tepat, maka disusun beberapa permasalahan. Adapun rumusan masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta di Kabupaten Pematang Siantar.
2. Bagaimana hambatan dan solusi dalam menegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta di Kabupaten Pematang Siantar.

C. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah tersebut, maka yang menjadi tujuan dari penelitian tesis ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan mengetahui penegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta di Kabupaten Pematang Siantar.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui hambatan serta solusi dalam menegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta di Kabupaten Pematang Siantar.

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 dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian yang dijabarkan dalam permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar ini akan dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan

data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian¹⁶.

Kerangka konsep penelitian pada dasarnya adalah kerangka hubungan antara konsep-konsep yang ingin diamati atau diukur melalui penelitian. Untuk itu langkah-langkah yang dilakukan sebelum membuat kerangka konseptual ini adalah seleksi dan definisi konsep (logika berpikir untuk mencoba menjelaskan atau atribut dari masalah yang akan diteliti), mengembangkan pernyataan hubungan. Konsep-konsep dasar lazimnya diperoleh setelah dilakukan penelusuran bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian yang berupa kajian pustaka menyangkut permasalahan dan tujuan dari penelitian ini.¹⁷

Berikut ini adalah kerangka konseptual yang akan penulis gambarkan dalam penelitian ini:

- 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 hal¹⁸. 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

¹⁶Paulus Hadisoeparto,dkk, 2009, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, UNDIP,Semarang, h. 18

¹⁷Rusdi Malik, 2000, *Penemu Agama Dalam Hukum*, Trisakti, Jakarta, h. 15

¹⁸Dellyana,Shant.1988,*Konsep Penegakan Hukum*. Liberty Yogyakarta, h 32

menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹⁹

- b. Tanggungjawab menurut kamus umum Bahasa Indonesia 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 disengaja 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.²⁰
- 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

¹⁹ *Ibid* h. 33

²⁰ R. SoegondoNotodisoerjo, *loc. Cit.*

ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-undang.

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

2. Kerangka Teori

Menurut Snelbecker dikutip dalam Lexy J. Meleong mendefinisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.²¹ Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.²² Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Dalam penulisan tesis ini penulis mempergunakan kerangka teori:

- a. Teori Penegakan Hukum

Secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap

²¹ Lexy J. Meleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, h.34

²² *Ibid*, h. 35.

tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²³

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi.

Atas dasar uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara nilai kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi, apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian peraulan hidup. Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut diatas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya.

²³ Soejono soekanto, 1993, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 13.

Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut :

1) Faktor hukum

Konsep hukum adalah semua peraturan dan kaidah-kaidah atau norma yang oleh anggota masyarakat dijadikan patokan berinteraksi dengan terciptanya ketertiban dan ketentraman didalam ini di batasi pada undang-undang saja yang di dalam arti material adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh pengusaha maupun daerah yang satu. Undang-undang dalam arti material mencakup :

- a) Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau semua golongan tertentu saja maupun berlaku umum disebagaian wilayah Negara
- b) Peraturan setempat yang hanya berlaku untuk umum di suatu tempat atau daerah tertentu saja

Di dalam proses penegakan hukum biasanya terjadi bahwa kelemahan-kelemahan dan kekurangan-kekurangan yang melekat pada hukum itu sendiri yang justru menjadi sumber kegagalan proses penegakan hukum. Hal itu tidak mustahil, sebab kadangkala terdapat rumusan atau kaidah hukum yang tidak jelas dan membuka peluang penafsiran yang beragam, atas dasar kaidah hukum yang satu dengan yang lain,

mengenai hal yang sama yang bertentangan. Sikap hukum yang demikian sering menimbulkan keragu-raguan terhadap para subyek hukum. Apabila tidak ada masalah dengan faktor hukum tadi, maka hukum yang berlaku sudah dianggap baik, akan tetapi hukum itu sendiri dalam wujudnya peraturan tidak jelas dapat melakukan sendiri. Dari sinilah masuknya peranan para penegak hukum yang tidak lain adalah manusia.

2) Faktor penegak hukum

Secara sosiologi, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan dan peranan. Kedudukan sosial merupakan posisi tertentu didalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang dan rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban merupakan peranan.

3) Faktor sarana atau fasilitas

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana tau fasilitas tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil. Organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Selain itu tidak lengkapnya atau tidak adanya sarana atau fasilitas tersebut, akan mengkin penegakan hukum

menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

4) Faktor masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Dengan begitu maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum. Penegakan hukum bukanlah meruakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbala balik yang erat dengan masyarakatnya. Dan diketahui pula untuk mencapai kedamaian harus ada kepatuhan dari masyarakat. Dan keatuhan tersebut antara lain ditentukan ada kesadaran hukum. Kesadaran hukum merupakan nilai-nilai yang terdapat didalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan akan ada. Dalam melaksanakan penetapan hukum, selain faktor kesadaran hukum masyarakat perlu pula memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat. Keempat faktor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, serta juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

b. Teori Perlindungan Hukum

Mengenai teori perlindungan hukum, menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman

terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.²⁴

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan²⁵.

Sesuai dengan uraian di atas dapat dinyatakan bahwa fungsi hukum adalah melindungi rakyat dari bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan menderitakan hidupnya dari orang lain, masyarakat maupun penguasa. Selain itu berfungsi pula untuk

²⁴ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 55

²⁵ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, h. 29

memberikan keadilan serta menjadi sarana mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Perlindungan hukum bila dijelaskan harfiah dapat menimbulkan banyak persepsi. Sebelum mengurai perlindungan hukum dalam makna yang sebenarnya dalam ilmu hukum, menarik pula untuk mengurai sedikit mengenai pengertian-pengertian yang dapat timbul dari penggunaan istilah perlindungan hukum, yakni Perlindungan hukum bisa berarti perlindungan yang diberikann terhadap hukum agar tidak ditafsirkan berbeda dan tidak cederai oleh aparat penegak hukum dan juga bisa berarti perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu²⁶.

Suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya.
- 2) Jaminan kepastian hukum.
- 3) Berkaitan dengan hak-hak warganegara.
- 4) Adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

Perlindungan hukum sangat erat kaitannya dengan aspek keadilan. Menurut Soedirman Kartohadiprodjo, pada hakikatnya tujuan hukum adalah mencapai keadilan. Maka dari itu, adanya perlindungan hukum merupakan salah satu medium untuk menegakkan keadilan. Selain itu kepastian hukum juga memiliki

²⁶ Sudikno Mertokusumo, 2009, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 38

peranan penting dalam memberikan perlindungan hukum. Kepastian hukum juga sudah menjadi bagian dari suatu hukum, hal ini lebih diutamakan untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan jati diri serta maknanya, karena tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.²⁷ Oleh karena itu dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

²⁷ H. Hadari Nawawi, 2000, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h. 9

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 lainnya²⁸, 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.

²⁸Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta h. 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.²⁹ Dalam hal ini yang akan saya wawacarai adalah:

- a. Notaris di Kabupaten Pemalang
 - b. Ikatan Notaris Indonesia Kabupaten Pemalang
 - c. MPD Kabupaten Pemalang
- 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.³⁰

²⁹Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Sinar Grafika, Jakarta, h.67.

³⁰Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat* , Rajawali Press, Jakarta, h.33-37

5. Metode Analisa Data

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.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini dibagi dalam beberapa bab, dimana antara bab yang satu dengan bab yang lainnya saling berhubungan dan berkaitan. Sistematika penulisan hukum ini disusun sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan

Pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Umum

Pada bab ini menguraikan tentang Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum; meliputi Pengertian Hukum, Penegakan Hukum, Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum dan

Unsur-unsur Melawan Hukum; Tinjauan Umum tentang Notaris meliputi Sejarah Notaris, Pengertian Notaris, Dasar Hukum Notaris, Kewenangan dan larangan Notaris, Hak dan kewajiban notaris, Akta notaris; Tinjauan Umum Tentang Tinjauan Umum tentang Akta Minuta; Tinjauan Umum tentang Konsep Jabatan Notaris dalam Perspektif Islam.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini menguraikan tentang Penegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta di Kabupaten Pemalang, Hambatan serta solusi dalam menegakan hukum terhadap notaris yang melakukan kelalaian terhadap penyimpanan minuta akta di Kabupaten Pemalang.

BAB IV Penutup

Pada bab ini berisi Simpulan secara keseluruhan dari pembahasan tesis dan saran yang berhubungan dengan masalah tesis.