

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) untuk menjamin kepastian, ketertiban (kemanfaatan) dan keadilan sebagai perlindungan hukum dalam mempublikasikan tulisan mereka sebagai bentuk perjanjian dan ketentuan hukum yang mempunyai kekuatan bukti terkuat dan terlengkap. Satu artikel yang memiliki kekuatan bukti perjanjian Notaris terlengkap. Akta notaris adalah perjanjian otentik karena dibuat dalam bentuk dan ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang berkuasa umumnya untuk itu di tempat di mana perjanjian itu ada di dalam dirinya.

Notaris dibutuhkan dalam komunitas yang berkembang saat ini. Karena kebutuhan kehidupan masyarakat yang berkembang kepastian hukum di bidang pelayanan publik. Salah satu pekerjaan yang menawarkan jasa di bidang hukum perdata khususnya hukum Notaris. Peran Notaris, bisa dikatakan sebagai penjual jasa yang memiliki posisi kehormatan posisi di dalam masyarakat. Jasa bisa dikatakan sebagai proses, atau bisnis yang umumnya berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak (yaitu penyedia dan penerima layanan) untuk mencapai tujuan tertentu. Notaris dalam

melaksanakan jabatannya dituntut untuk profesional, dilihat dalam tugasnya notaris tidak boleh menguntungkan satu pihak. Dengan kata lain Notaris harus bersikap netral kepada para pihak meskipun ia diminta bantuan hukum oleh salah satu pihak. Notaris adalah pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik atas semua kesepakatan dan ketetapan yang disyaratkan oleh aturan umum dan/atau oleh suatu kepentingan yang tercantum dalam perjanjian otentik, memastikan tanggal pasti, menyimpan perjanjian dan memberikan *grosse* (salinan yang sah), salinan dan kutipan serta kesepakatan bersama oleh satu aturan umum yang diberikan atau dikecualikan untuk petugas atau orang lain.<sup>1</sup>

Jabatan Notaris merupakan suatu lembaga yang diciptakan oleh negara. Menempatkan Notaris sebagai jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu (kewenangan tertentu) serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap.<sup>2</sup> Notaris dalam menjalankan tugasnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang sering disebut Undang-Undang Notaris (UUJN) Nomor 30 Tahun 2004 diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014. Dalam ketentuan Peraturan Notaris

---

<sup>1</sup> *Uu No. 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris*

<sup>2</sup> D Saputra, Se Wahyuningsih, 2017, *Prinsip Kehati-Hatian Bagi Notaris/Ppat Dalam Menjalankan Tupoksinya Dalam Upaya Pencegahan Kriminalisasi Berdasarkan Kode Etik*, Jurnal Akta, h. 348.

dan Undang-Undang Notaris (UUJN) pada dasarnya menyatakan bahwa tugas pokok seorang notaris adalah membuat perjanjian itu otentik. Pasal 1870 KUH Perdata disebutkan bahwa akta otentik memberikan bukti yang sempurna tentang apa yang terkandung di dalamnya. Jadi, pentingnya Jabatan Notaris adalah kewenangan Notaris yang diberikan oleh undang-undang untuk membuat perangkat atau alat bukti yang sempurna dan oleh karena itu tindakan otentik pada dasarnya dinilai dengan benar.

Kesalahan akta notaris yang dibuat dapat mengakibatkan pencabutan hak seseorang atau tertekan oleh seseorang dari suatu kewajiban, oleh karena itu, seorang notaris dalam menjalankannya jabatannya harus sesuai dengan berbagai ketentuan dalam UU Jabatan Notaris.<sup>3</sup> Suatu kesepakatan dikatakan otentik jika dibuat di hadapan otoritas yang berwenang. Jika perjanjian dilakukan di hadapan Notaris maka perjanjian tersebut dikatakan sebagai perjanjian notaris atau perjanjian otentik atau persetujuan Notaris.<sup>4</sup>

Sebagai pejabat publik Notaris tidak hanya terlibat dalam semua tindakan dan ketentuan perjanjian yang oleh hukum dan undang-undang diharuskan dalam akta otentik, namun notaris juga memiliki peran penting dalam menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat.<sup>5</sup> Untuk itu Notaris harus bertanggung jawab secara hukum dan moral karena perjanjian yang

---

<sup>3</sup> Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Lembaga Kenotariatan Indonesia*, Perspektif Hukum dan Etika, UII Press, Yogyakarta, h. 46

<sup>4</sup> A. Kohar, 1983, *Notaris Dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung, h. 64

<sup>5</sup> Abintoro Prakoso, 2015, *Etika Profesi Hukum*, Laksbang Justitia, Surabaya, h.125.

dibuat akan menjadi arsip negara dan alat bukti para pihak yang meminta bantuan hukum kepada Notaris. Selain itu, seorang notaris dalam menjalankan pekerjaannya juga mendapatkan honorarium, namun tidak mengesampingkan kemungkinan bahwa Notaris juga kurang mampu dalam hal pembuatan Perjanjian notaris bisa diberikan dengan mudah. Inilah yang membedakan Notaris dengan profesi lainnya dimana Notaris adalah profesi yang bertanggung jawab penuh atas pekerjaan yang dilakukannya.

Hal ini sejalan dengan prinsip Negara Indonesia yang merupakan Negara Hukum yaitu memberikan kejelasan, keteraturan serta perlindungan hukum yang berfokus pada poin utama yaitu kebenaran dan juga adil. Profesi Notaris merupakan jabatan umum atau publik karena dalam undang-undang jabatan notaris (UUJN), notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Dasar filosofi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 amandemen atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Notaris menjadi pedoman notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya sebagai pejabat publik, UUJN adalah peraturan mutlak dan bersifat memaksa yang harus ditaati serta tidak dapat dilanggar oleh notaris.

Ketika melakukan tugas dan kewenangannya seorang Notaris harus bersikap profesional berdasarkan pribadi luhur menurut peraturan perundang-undangan, sekaligus harus mematuhi serta menjunjung tinggi kode etik profesi Notaris yang harus diperhatikan sebagai rambu yang harus ditaati. Pasal 16 ayat (1) huruf a, Undang-Undang Jabatan Notaris seorang notaris

harus bertindak jujur, mandiri seksama, tidak memihak, bertanggung jawab.<sup>6</sup> Bertanggung jawab mengenai semua perbuatan hukum yang dilakukan dalam tugas dan kewenangannya dalam membuat akta, merupakan tuntutan yang harus dilaksanakan oleh Notaris sebagai pejabat publik.

Karena profesi Notaris sebagai pejabat publik, maka akta yang dibuat oleh Notaris berupa asli akta (akta minuta) adalah dokumen negara dan bersifat otentik. Dalam membuat akta perjanjian notariil, notaris perlu memperhatikan hal-hal dalam membuat perjanjian, untuk itu Notaris harus menggunakan prinsip kehati-hatian dalam pembuatan akta perjanjian Notariil. Notaris dalam membuat akta perjanjian notariil dapat meminimalisir kesalahan kedepannya dengan cara memperhatikan hal-hal yang penting dalam pembuatan akta notariil. Notaris harus memiliki pengetahuan yang luas mengenai perjanjian agar dapat membuat akta perjanjian dalam bentuk apapun.<sup>7</sup> Akta otentik dapat dijadikan alat bukti tertulis, terkuat dan terpenuhi dalam persidangan dan penyelesaian sengketa yang terjadi. Dan Notaris harus dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat pengguna jasa Notaris.<sup>8</sup>

A. Kohar mengatakan bahwa akta tulisan yang sengaja dibuat yang digunakan sebagai alat bukti. Dalam Pasal 1 ayat (7) UUJN yang dikatakan akta notarial atau akta otentik, ialah apabila sebuah akta dibuat oleh dan atau

---

<sup>6</sup> Freddy Haris, 2017, *Notaris Indonesia*, Lintas Cetak Djaja, Jakarta h. 39.

<sup>7</sup> Y Hanapih, Wahyuningsih, 2018, *Hal-Hal Yang Perlu Diperhatikan Oleh Notaris Dalam Membuat Akta Perjanjian Notariil*, Jurnal Akta, h. 116.

<sup>8</sup> H. Salim. Hs Dan H. Abdullah, 2007, *Perancangan Kontrak Dan Mou*, Sinar Grafika, Jakarta, h.102.

dihadapan Notaris sesuai dengan prosedur serta bentuk yang ditentukan oleh hukum dan peraturan perundang-undangan yaitu dibuat di hadapan pejabat yang berwenang<sup>9</sup>. Keotentikan sebuah akta berasal dari Pasal 1 (1) UUJN, yang menerangkan bahwa Notaris adalah pejabat publik, maka terhadap aktanya memiliki sifat sebagai akta otentik. Karena dalam undang-undang telah menetapkan akta itu dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang dalam membuatnya.

Produk Notaris berupa akta otentik adalah tindakan nyata yang tunduk pada ketentuan hukum perdata, terutama hukum pembuktian. Jika persyaratan sebagai akta otentik sesuai dengan apa yang telah disyaratkan sebagai keputusan administrasi nasional yang bersifat spesifik, pribadi, final, dan akta yang dibuat di hadapan Notaris bukan merupakan kehendak Notaris, namun akta dibuat atau diformulasikan sesuai dengan keinginan atau kehendak para pihak.<sup>10</sup> Apabila ternyata di kemudian hari dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya mengenai setiap perjanjian serta penetapan terjadi permasalahan/sengketa, baik kesalahan dari Notaris atau kesalahan para pihak. Jika kesalahan terjadi disebabkan oleh kesalahan notaris baik karena

---

<sup>9</sup> A. Kohar, 1983, *Notaris Dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung, h. 3.

<sup>10</sup> Habib Adjie, 2008, *Sanksi Perdata Dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, h.15.

notaris lalai maupun karena notaris sengaja melalukannya maka, Notaris harus mampu bertanggung jawab.<sup>11</sup>

Tanggung jawab lain yang dimiliki Notaris sebagai pihak yang berwenang membuat akta otentik adalah menyimpan minuta akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Pada huruf b Pasal 16 ayat (1) tersebut disebutkan bahwa Notaris diwajibkan untuk membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris.

Namun demikian, terhadap kewajiban menyimpan minuta akta tersebut ada pengecualiannya, yaitu kewajiban menyimpan minuta akta tidak berlaku, dalam hal Notaris mengeluarkan akta *in originali* sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (2) UUJN. Sedangkan menurut pasal 16 ayat (3) UUJN, akta *in originali* meliputi:

- a. Akta pembayaran uang sewa, bunga, dan pensiun;
- b. Akta penawaran pembayaran tunai;
- c. Akta protes terhadap tidak dibayarnya atau tidak diterimanya surat berharga;
- d. Akta kuasa;
- e. Akta keterangan kepemilikan;

---

<sup>11</sup> Habib Adjie (A), 2008, *Hukum Notaris Di Indonesia Tafsir Terhadap Tematik Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung, h.24.

f. Akta lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jadi 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 apalagi sampai hilang. Hal ini dikarenakan Protokol Notaris adalah merupakan kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 13 UUJN.

Implikasi atas kewajiban Notaris untuk menjaga akta minuta tersebut, maka apabila minuta akta tersebut hilang karena kecerobohnya ataupun karyawannya, untuk itu dapat dikatakan bahwa Notaris tidak menjalankan kewajibannya dalam menyimpan minuta akta dengan benar. Seharusnya Notaris lebih berhati-hati dan cermat dalam menyimpan khususnya minuta akta, karena jika minuta akta yang belum diketemukan pada saat minuta akta itu dibutuhkan dan ternyata belum ditemukan maka hal ini dapat merugikan klien maka Notaris dapat dituntut secara hukum. Untuk ini pihak yang menderita kerugian akibat dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Notaris yakni dengan tidak menyimpan minuta akta dari akta yang di buatnya belum mendapatkan perlindungan secara hukum. Tidak adanya ketentuan yang mengatur mengenai solusi atas kerugian yang diderita oleh para pihak sebagai akibat dari minuta aktanya yang tidak disimpan oleh Notaris dimana Notaris tersebut telah meninggal dunia, maka para pihak tidak



akan dapat terlindungi secara hukum. Hal ini menandakan bahwa adanya kekosongan hukum dalam penyelesaian kasus-kasus seperti ini.

Notaris yang tidak melaksanakan kewajibannya ini sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 16 ayat (11) huruf a hingga huruf l UUJN dapat dikenakan sanksi dari berupa peringatan tertulis hingga pemberhentian dengan tidak hormat. Namun, tentu saja setiap pelanggaran hukum harus mengikuti tahapan prosedur yang telah ditetapkan. Menyadari adanya kemungkinan terjadinya hilangnya minuta akta akibat kelalaian dan kecerobohan dari Notaris atau karyawannya, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap kondisi tersebut dan menuangkannya ke dalam judul Tesis yaitu : “Peranan dan Tanggung Jawab Notaris Terhadap Hilangnya Minuta Akta Akibat Kelalaian Notaris di Kota Semarang.”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka ada beberapa yang menjadi permasalahan dalam rumusan ini adalah :

1. Bagaimana peran dan tanggungjawab Notaris dalam menyelesaikan masalah hilangnya minuta akta akibat kelalaiannya?
2. Bagaimanakah implikasi hukum bagi Notaris yang karena kelalaiannya mengakibatkan hilangnya minuta akta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah tersebut di atas, maka tujuan dari penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui peran dan tanggungjawab Notaris dalam menyelesaikan masalah hilangnya minuta akta akibat kelalaiannya.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui implikasi hukum bagi Notaris yang karena kelalaiannya mengakibatkan hilangnya minuta akta.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Baik secara praktis dan secara teoritis maksud serta tujuan dari penulisan adalah tesis ini dapat memberi manfaat :

1. Secara teoritis

Dari penulisan tesis, dapat memberikan masukan didalam ilmu pengetahuan terhadap notaris dalam hukum kenotariatan, terutama yang berkaitan dengan peran, tanggung jawab dan implikasi hukum atas notaris yang lalai sehingga menyebabkan hilangnya sertifikat yang merupakan bagian dari tugas dan kewajibannya.

2. Secara Praktis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan materi yang bermanfaat bagi calon notaris dan notaris itu sendiri untuk memperbaiki yang selama ini dianggap kurang dalam menjalankan

tugas dan kewenangannya, maka dikemudian hari notaris dalam membuat akta lebih berhati-hati, teliti, jujur, dan bertanggung jawab sebagai pejabat publik.

## **E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori**

### **1. Teori Konseptual**

Penelitian ilmiah harus berlandaskan dari suatu konsep sebagai dasar dan menelaah pembahasan yang dikaji. Konsep sendiri merupakan suatu ringkasan cerita dari suatu kerangka berfikir, yaitu disebut dengan definisi operasional.<sup>12</sup> Dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa kerangka berfikir guna dasar sebagai suatu penelitian.<sup>13</sup> Adapun konsep – konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **a) Peranan**

Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dimasyarakat. Kedudukan dalam hal ini diharapkan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi. Sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu. Sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peran. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai

---

<sup>12</sup>Sumadi Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Raja Gofindo, Jakarta, h. 307.

<sup>13</sup>Soejono Soekamto dan Sri Mamudi, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 7

kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang peran (role occupant). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.<sup>14</sup> Secara sosiologis peranan adalah aspek dinamis yang berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh seseorang yang menempati atau memangku suatu posisi dan melaksanakan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya. Jika seseorang menjalankan peran tersebut dengan baik, dengan sendirinya akan berharap bahwa apa yang dijalankan sesuai dengan keinginan diri lingkungannya. Peran secara umum adalah kehadiran di dalam menentukan suatu proses keberlangsungan.<sup>15</sup>

**b) Tanggung Jawab Notaris**

Tanggung jawab notaris sebagai profesi lahir dari adanya kewajiban dan kewenangan yang diberikan kepadanya, kewajiban dan kewenangan tersebut secara sah dan terikat mulai berlaku sejak notaris mengucapkan sumpah jabatannya sebagai notaris. Sumpah yang telah diucapkan tersebutlah yang seharusnya mengontrol segala tindakan notaris dalam menjalankan jabatannya.

---

<sup>14</sup> R. Sutyono Bakir, 2009, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Tangerang: Karisma Publishing Group, h.348

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, 2002, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Press, Jakarta, h. 242

**c) Notaris**

Notaris adalah seorang pejabat publik, dan negara dapat menunjuk pejabat publik untuk melakukan tugas negara untuk menyediakan pelayanan hukum kepada masyarakat untuk mencapai kepastian hukum sebagai pejabat pembuat akta otentik dalam hal keperdataan. Pengertian notaris terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris Bab I Pasal 1 ayat (1) yaitu, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini<sup>16</sup> untuk kepentingan pembuktian atau sebagai alat bukti, serta menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

**d) Sertifikat**

Sertifikat hak atas tanah menurut PP 24 Tahun 1997 adalah : suatu surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan.

---

<sup>16</sup> Undang-Undang Jabatan Notaris, UU No. 2 Tahun 2014

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dapat diketahui bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Sehingga data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah.

## 2. Kerangka Teori

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, guna menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.<sup>17</sup> Adapun kerangka teori yang akan dijadikan landasan untuk menjawab rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah

### a. Teori Kewenangan

Kewenangan memiliki arti: Hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut: *Het vermogen tot her verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolgen onstaan of tenietgaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een*

---

<sup>17</sup>Otje Salman Dan Anton F Susanto, 2004, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpul Dan Membuka Kembali*, Refika Aditama Press, Jakarta, h. 21.

*bepaalde feitelijke handeling te verricen of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak of het verrichten van een handeling door een ander. Een plict impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.* Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>18</sup>

Wewenang tidak sama dengan kekuasaan, kekuasaannya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, R.J.H.M. Huisman sebagaimana dikutip dari Ridwan H.R menyatakan pendapat berikut ini: *een besturogaan kan zich geen bevoegdheid toergen. Slecht de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan en bevoegdheid niet allen attribueren aan en bestuurorgaan, maar ook aan ambtienaren (bijvoorbeeld belastinginspecteursm ibspecteur voor hes milleu enz) of aan special collage (bijvoorbeeld de kiesraad de pachskame), of zelfs aan*

---

<sup>18</sup> Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 102

*privaatrechtelijke rechtspersonen*. Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa telah memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang Undang. Pembuat Undangundang dapat memberikan wewenang pemerintah tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum , pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.<sup>19</sup>

Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang.

1) Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat Undang-Undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi atau peraturan perundang-undangan.

2) Pelimpahan wewenang

---

<sup>19</sup> J.H.M. Huisman, 1995, *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding*, Kobra, Amsterdam, h. 4.



Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut untuk membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bentuk pelimpahan kewenangan dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

(1) Delegasi

Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang.

(2) Mandat

Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dengan bawahan. Kewenangan yang sah jika ditinjau dari mana kewenangan itu diperoleh, maka ada tiga kategori kewenangan, yaitu atributif, mandat, dan delegasi.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Edisi Pertama Cetakan Kedua, Bayumedia Publising, Malang, h. 77

Pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan bahwa kewenangan yang diperoleh secara atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Menurut teori kewenangan dari H.D.van Wijk/Willem Konijnenbelt dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. *Attributie* : *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*; (pemberian izin/wewenang oleh pemerintah kepada pejabat administrasi Negara).
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*; (pelimpahan wewenang dari satu badan ke yang lain)
- c. *Mandaat* : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*. (tidak adanya suatu pelimpahan wewenang dari Badan atau pejabat yang satu kepada yang pejabat lain ).<sup>21</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Philipus menambahkan bahwa berbicara tentang delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada.

---

<sup>21</sup> H. D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken Van Administratief Recht*, Uitgeverij Lemma Bv, Culemborg, h. 56

Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum,<sup>22</sup> Pernyataan diatas, dapat dipahami bahwa atribusi dan delegasi merupakan suatu sarana yang digunakan untuk mengetahui apakah suatu badan berwenang atau tidak dalam melaksanakan kewajiban kepada masyarakat. Philipus M. Hadjon menyatakan dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pengawal. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa.<sup>23</sup> Berdasarkan pemaparan tersebut dapat dilihat bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Notaris merupakan kewenangan atribusi yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Max Weber menyebutkan bahwa, *“In legal authority, Legitimacy is based on a belief in reason, and laws are obeyed because they have been enacted by proper procedures.”*<sup>24</sup> (Dalam kewenangan hukum, keabsahan suatu perbuatan didasarkan pada keyakinan dalam penalaran dan hukum yang dipatuhi karena telah diberlakukan dengan prosedur yang tepat). Hal tersebut menunjukkan bahwa segala kewenangan Notaris adalah

---

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h. 110.

<sup>23</sup> *Ibid*, h. 131

<sup>24</sup> Max Weber, 2008, *Mastering Public Administration*, Second Edition, Cq Press, Washington , h.32

sah apabila dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku, yaitu dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini secara tegas dapat ditemukan dalam Pasal 15 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Perubahan atas UUJN tentang kewenangan Notaris. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa Notaris berwenang untuk membuat akta otentik secara umum. Beberapa batasan terhadap kewenangan tersebut adalah:

- a) Sepanjang tidak dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan dengan undang-undang.
- b) Sepanjang menyangkut akta yang harus dibuat atau berwenang membuat akta otentik yang diharuskan oleh aturan hukum atau dikehendaki oleh yang bersangkutan.
- c) Sepanjang mengenai subjek hukum untuk kepentingan siapa akta itu dibuat.

b. Teori Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum sudah umum bilamana kepastian 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.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

- a) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- b) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- c) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- d) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- e) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- f) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- g) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- h) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

## F. Metode Penelitian

Untuk mempertajam dari penelitian ini maka metode penelitian merupakan suatu yang mutlak dalam suatu proses penelitian, oleh karena penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah, maka 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.<sup>25</sup>

### 1. Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis sosiologis*. Yang Penulis maksud yaitu meneliti dan mempelajari hukum sebagai studi *law in action* karena mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dan lembaga-lembaga sosial yang lain studi hukum *law in action* merupakan studi sosial *non doctrinal* dan bersifat empiris.<sup>26</sup> Menurut

---

<sup>25</sup> H. Hadari Nawawi, 2000, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h. 9

<sup>26</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, h. 34

Soetandyo Wignjosoebroto, penelitian *non doctrinal* yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat atau sering disebut sebagai Socio Legal Research.<sup>27</sup> Dengan Pendekatan *juridis sosiologis* diharapkan mampu menuntaskan serta mengupas tuntas peranan dan tanggung jawab Notaris dalam penyelesaian hilangnya minuta akta akibat kelalaian Notaris di Kota Semarang.

## 2. Bahan Hukum Penelitian

Sumber yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Bahan hukum primer yaitu berupa hasil wawancara dengan responden yang terkait dengan penelitian ini. Sumber data sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum. Sumber data sekunder bersumber dari perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan

---

<sup>27</sup> Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafiika Persada, Jakarta, h. 42

Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan PP No. 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan, selain itu juga berupa literatur, karya ilmiah, hasil penelitian, lokakarya yang berkaitan dengan materi penelitian. Adapun sumber data tersier yaitu bahan hukum yang menguatkan penjelasan dari bahan hukum primer dan sekunder yaitu berupa kamus hukum.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah dengan teknik Observasi, wawancara dan teknik telaah kepustakaan (*study document*). Wawancara akan dilakukan dengan Notaris di Kota Semarang yang akan dipilih secara acak. Sedangkan teknik kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan (menginventarisasi) bahan-bahan hukum yang dianggap berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, kemudian melakukan klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang dikumpulkan.

### 4. Teknik Analisis Data

Dalam melakukan analisisnya, akan digunakan cara *deskriptif analitik*, sehingga tidak hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial melainkan juga



mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil dikumpulkan.<sup>28</sup>

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan akan dianalisis dengan metode analisis data kualitatif yaitu:

- a. Analisis Deskriptif yaitu dengan memilih data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya dari wawancara di lapangan, analisis menggunakan cara berpikir induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal-hal yang sifatnya khusus ke hal-hal yang sifatnya umum.
- b. Analisis Kualitatif yaitu dengan mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari wawancara lapangan, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh gambaran dan pemahaman yang sistematis dan menyeluruh untuk menjawab masalah yang diteliti.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Guna mendapat gambaran menyeluruh mengenai bahasan dalam penulisan hukum ini, penulis dapat menguraikan sistematika penulisan hukum Tesis adalah sebagai berikut :

---

<sup>28</sup> Sanapiah Faisal, 1995, *Format-Format Penelitian Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 25

## BAB I PENDAHULUAN.

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

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA.

Pada bab ini akan diuraikan Tinjauan umum tentang Notaris, Tinjauan umum tentang Akta Otentik, Tinjauan umum tentang Kode Etik Notaris, dan Tinjauan umum tentang Sertifikat Tanah.

## BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas dan menganalisis mengenai peran dan tanggungjawab Notaris dalam menyelesaikan masalah hilangnya minuta akta akibat kelalaiannya dan implikasi hukum bagi Notaris yang karena kelalaiannya mengakibatkan hilangnya minuta akta.

## BAB IV PENUTUP

Bagian ini merupakan bab penutup yaitu yang berisi simpulan dan saran yang merupakan jawaban dari rumusan masalah setelah dibahas, dan saran adalah rekomendasi penulis dari hasil penelitian.