

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembangunan hukum merupakan penunjang terlaksananya upaya pemahaman hukum dan aspirasi yang melekat pada asas hukum yang bertujuan mencapai keadilan, kepastian hukum dan manfaat bagi masyarakat. Kebutuhan akan kepastian hukum, ketertiban, dan perlindungan hukum makin meningkat sejalan dengan perkembangan ekonomi, sosial dan budaya baik dalam tingkat nasional, regional maupun global. Semakin berkembangnya suatu bangsa yang menjadi salah satu aspek dalam pembangunan nasional adalah pembangunan di bidang hukum. Pembangunan di bidang hukum ini harus menjamin terwujudnya ketertiban dalam masyarakat atau negara, karena ketertiban adalah tujuan pokok pertama dari segala hukum, karena ketertiban ini pula sebagai syarat fundamental bagi adanya suatu masyarakat yang teratur.

Manusia sebagai makhluk individu mempunyai berbagai macam kebutuhan dalam hidupnya di mana kebutuhan tersebut kadangkala bertentangan dengan kebutuhan individu lainnya dan pertentangan tersebut dapat diselesaikan secara kekeluargaan atau secara hukum. Hukum bersifat mengikat bukan karena negara menghendaknya melainkan karena merupakan perumusan dari kesadaran hukum di masyarakat. Tugas pokok dari hukum adalah untuk menciptakan ketertiban, karena ketertiban merupakan syarat pokok dari adanya suatu masyarakat yang teratur, hal mana berlaku bagi masyarakat manusia di dalam segala bentuknya.

Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan, namun dalam pelaksanaannya hukum dapat berjalan secara normal, tertib dan efektif, tetapi dapat juga terjadi pelanggaran hukum. Dalam hal terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan upaya penegakkan hukum oleh aparaturnya yang berwenang, dan melalui penegakkan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Sehingga di dalam pelayanan hukum harus memenuhi rasa keadilan didalam masyarakat, walaupun rasa keadilan itu sulit untuk dipastikan, namun setidaknya harus memenuhi suatu ukuran normatif yang hidup di dalam masyarakat akan melahirkan suatu kepastian hukum.¹

Masyarakat yang berkembang dari waktu ke waktu harus menyadari perlu adanya suatu kepastian tentang perjanjian yang dibuat oleh para pihak, sehingga pada suatu waktu mendatang tidak akan disangkal oleh para pihak yang membuatnya. Hal ini memberi pengertian bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban mengenai subjek hukum dalam masyarakat.² Macam-macam alat bukti berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Pasal 1866 yaitu terdiri atas bukti tulisan, bukti dengan saksi-saksi, persangkaan-persangkaan, pengakuan, dan sumpah. Dalam kaitannya dengan pembuktian kepastian hak dan kewajiban hukum seseorang dalam kehidupan masyarakat, salah satunya dilakukan dengan peran yang dimainkan oleh Notaris.

Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Notaris sebagai pejabat umum bertugas untuk memberikan pelayanan

¹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 146

² Eugenius Sumaryono, Etika Profesi Hukum (Norma-Norma Bagi Penegak Hukum), Kanisius, Yogyakarta, 2008, hlm. 124

kepada anggota masyarakat yang memerlukan jasanya dalam pembuatan alat bukti tertulis, khususnya berupa akta otentik dalam bidang hukum perdata, dan keberadaan Notaris merupakan pelaksanaan dari hukum pembuktian.³

Notaris merupakan jabatan tertentu yang menjalankan profesi dalam pelayanan hukum kepada masyarakat, perlu mendapat perlindungan dan jaminan demi tercapainya kepastian hukum. Peran Notaris dalam pembangunan hukum sudah sangat kompleks dan luas, dalam proses pembangunan makin meningkat sebagai salah satu kebutuhan hukum masyarakat, sejalan dengan tingkat perkembangan, kesadaran dan kebutuhan masyarakat akan suatu alat yang otentik. Hal ini tentunya akan berpengaruh penting terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme dari seorang Notaris.

Setiap orang berhak melakukan suatu perbuatan hukum di dalam suatu bentuk perjanjian yang sesuai dengan Perundang-undangan dan asas-asas hukum yang berlaku. Bahwa dalam pembuatan akta otentik hanya dapat dilakukan oleh pejabat umum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1868 KUHPer yang mana menyatakan bahwa:

“Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta itu dibuatnya.”

Akta otentik seperti yang tertuang dalam pasal 1868 KUHPerdata merupakan suatu bentuk tulisan yang berkekuatan hukum yang ditentukan oleh

³ Herlien Budiono, Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 220.

Undang-Undang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta itu dibuat. Akta adalah tulisan yang sengaja dibuat untuk dijadikan alat bukti. Menurut ketentuan hukum barangsiapa mengatakan sesuatu maka ia harus membuktikan kebenarannya. Akta otentik menentukan secara jelas hak dan kewajiban para pihak, menjamin kepastian hukum, dan sekaligus diharapkan pula dapat menghindari terjadinya sengketa. Meskipun sengketa tidak dapat dihindari maka dalam proses penyelesaian sengketa dengan adanya akta otentik merupakan alat bukti terkuat dalam memberikan sumbangan nyata dalam penyelesaian perkara di pengadilan.

Notaris yang dalam profesi sesungguhnya merupakan pejabat umum yang berwenang dalam membuat akta otentik. Pejabat umum yang dimaksud adalah organ negara yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum, berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara untuk membuat alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata.⁴ Notaris di dalam bidang hukum secara profesional terikat, sejauh kemampuannya, untuk mencegah penyalahgunaan dari ketidakpahaman atas ketentuan hukum dan kesempatan yang diberikan oleh Undang-Undang.

Notaris sebagai pengabdian masyarakat menjalankan sebagian tugas negara dan karena itu sangat penting bagi para Notaris di dalam memangku jabatannya untuk memberi pelayanan kepada masyarakat dan demi kepentingan masyarakat. Notaris harus mau dan harus dapat memperlihatkan betapa pentingnya posisi seorang Notaris di dalam dunia hukum terutama didalam pembuatan akta otentik sebagai alat bukti yang terkuat. Hal tersebut dapat dijalankan dengan cara

⁴ Wawan Setiawan, Panel Diskusi Universitas Erlangga – INI Jatim, Surabaya, 1 Juni 1996.

berperilaku sehari-hari di dalam menjalankan jabatannya secara jujur dan benar serta tunduk pada Peraturan Perundang-undangan yang ada.

Ketentuan mengenai jabatan seorang Notaris saat ini diatur dalam Undang-Undang 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN-P). UUJN-P diharapkan dapat menjadi pedoman secara tegas bagi para Notaris serta mengatur juga tentang sanksi – sanksi yang di terima Notaris jika melakukan pelanggaran aturan tersebut. UUJN-P tersebut mengatur mengenai ketentuan umum, Pengangkatan dan pemberhentian Notaris, kewenangan. kewajiban, larangan, tempat kedudukan Notaris, formasi, wilayah jabatan Notaris, cuti Notaris, Notaris pengganti, honorarium, akta Notaris, pengambilan minuta akta, pemanggilan Notaris, pengawasan, ketentuan sanksi, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Kekuasaan atau kewenangan yang berasal dari Perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga tahapan, antara lain atribusi, delegasi dan mandat yang akan dijelaskan dibawah ini⁵:

1. Atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintah (eksekutif) oleh pembuat undang-undang (legislatif) kepada instansi pemerintah atau organ pemerintah, kewenangan atribusi dapat diartikan sebagai pembagian kekuasaan yang diberikan negara kepada pihak-pihak yang berhak atas kewenangan tersebut yang didasari oleh Undang-undang Dasar. Menurut Lutfi Effendi kewenangan atributif atau kewenangan asli ialah kewenangan yang tidak dibagi-bagi kan kepada siapapun, kewenangan atributif pelaksanaanya dilakukan sendiri oleh

⁵ Lutfi Effendi, Pokok-Pokok Hukum Administrasi, Bayu Media publishing, Malang, 2003, hlm. 77-78.

pejabat tersebut dan memiliki peraturan dasar yang sudah ada. Mengenai tanggung jawab dan tanggung gugatnya berada pada pejabat atau badan tersebut sebagaimana yang telah tertera di aturan dasarnya.

2. Delegasi yaitu pemberian wewenang dari instansi pemerintah yang satu ke instansi pemerintah yang lain, mengenai tanggung jawab dan tanggung gugatnya diberikan sepenuhnya kepada yang dilimpahkan atas wewenang tersebut.
3. Kewenangan atau mandat dapat dijalankan jika instansi pemerintah memberikan kewenang kepada instansi yang lain untuk melakukan kegiatan atas nama Negara. Kewenangan atau mandat tentu bersumber atas dasar pelimpahan yang diberikan dari instansi yang tinggi ke instansi yang lebih rendah.

Sehubungan hal-hal tersebut maka Notaris dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan kewenangan atribusi yang diberikan kepadanya.

Notaris tidak hanya sebagai pejabat yang berwenang menurut UUJN, akan tetapi Notaris juga manusia biasa yang memiliki kehidupan sebagai manusia lainnya seperti sakit dan berhak melakukan kegiatan spiritualnya. Untuk itu dalam menjalankan kewajibannya sebagai manusia biasa Notaris juga berhak untuk sementara tidak melakukan tugasnya (cuti) sebagai pejabat umum. Dalam ketentuan Pasal 25 UUJN menerangkan bahwa Notaris berhak untuk mengambil cuti, dengan syarat bahwa dia wajib menunjuk seseorang yang akan diangkat menjadi Notaris Pengganti untuk melaksanakan segala kewajiban, tanggung jawab dan kewenangannya selama dia dalam masa cuti. Dalam Pasal 1 Angka 3 UUJN-P yang mengatur tentang Notaris Pengganti yang menyatakan bahwa:

“Notaris Pengganti adalah seorang yang untuk sementara diangkat sebagai Notaris untuk menggantikan Notaris yang sedang cuti, sakit, atau untuk sementara berhalangan menjalankan jabatannya sebagai Notaris.”

Dalam praktiknya, Notaris dapat menunjuk seorang Notaris Pengganti yang lazimnya adalah salah satu karyawan yang bekerja di kantornya. Notaris menyerahkan protokol notarisnya⁶ kepada Notaris Pengganti, sehingga dalam penguasaan Notaris Pengganti terdapat protokol notaris dari Notaris yang digantikan oleh Notaris Pengganti dan protokol yang meliputi akta-akta yang dibuatnya sendiri. Adanya pengaturan tentang Notaris Pengganti bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pembuatan akta, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 UUJN-P. Notaris yang menjalankan cuti wajib menyerahkan protokol notaris kepada Notaris Pengganti dan protokol notaris tersebut diserahkan kembali kepada Notaris setelah cuti berakhir. Serah terima jabatan tersebut dibuatkan berita acara dan disampaikan kepada Majelis Pengawas Notaris, dan walaupun cuti Notaris telah berakhir dan protokol notaris telah diserahkan kepada Notaris, tetapi Notaris Pengganti tetap bertanggung jawab atas setiap akta yang dibuatnya.

Notaris dapat mengangkat seorang Notaris Pengganti untuk menjalankan sementara tugas dan jabatannya. Segala kewenangan, kewajiban dan larangan yang berlaku untuk Notaris yang digantikan berlaku pula bagi Notaris Pengganti, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UUJN-P yang menyatakan:

⁶ Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lihat Pasal 1 ayat (13) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

“ Ketentuan yang berlaku bagi Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17 berlaku bagi Notaris Pengganti dan Pejabat Sementara Notaris, kecuali Undang-Undang ini menentukan lain.”

Adanya Notaris Pengganti bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pembuatan akta, Notaris Pengganti hanya bersifat sementara, karena menggantikan Notaris yang sedang cuti, sakit ataupun berhalangan atau tidak dapat menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya. Kedudukan Notaris Pengganti dianggap untuk menutupi kekosongan jabatan Notaris karena Notaris tersebut tidak dapat menjalankan kewajiban sementara waktu dengan alasan yang sudah diatur dalam Undang-Undang. Notaris Pengganti hanya menjabat sementara sesuai dengan jangka waktu cuti dari Notaris yang digantikan, sebagaimana hal ini diatur dalam Pasal 27 ayat 1 dan ayat 2 UUJN yaitu:

1. Notaris mengajukan permohonan cuti secara tertulis disertai usulan penunjukan Notaris Pengganti.
2. Permohonan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada pejabat yang berwenang, yaitu:
 - a. Majelis Pengawas Daerah, dalam hal jangka waktu cuti tidak lebih dari 6 (enam) bulan;
 - b. Majelis Pengawas Wilayah, dalam hal jangka waktu cuti lebih dari 6 (enam) bulan sampai dengan 1 (satu) tahun; atau
 - c. Majelis Pengawas Pusat, dalam jangka waktu cuti lebih dari 1 (satu) tahun.

Notaris Pengganti dalam melaksanakan tugasnya dengan penuh disiplin, profesional dan integritas moralnya tidak boleh diragukan. Keberadaan Notaris Pengganti dalam pembuatan akta tidak ada perbedaan, sehingga akta yang dibuat oleh Notaris Pengganti memiliki kekuatan hukum yang sama dengan akta yang dibuat Notaris yang menunjuknya ataupun dengan Notaris lain di seluruh wilayah hukum Negara Indonesia. Apa yang tertuang dalam awal sampai akhir akta yang menjadi tanggungjawab Notaris Pengganti, agar tidak ada permasalahan-permasalahan yang timbul pada saat menjabat sebagai Notaris Pengganti maupun setelah berakhir masa jabatannya.

Didalam melaksanakan tugasnya, Notaris dan Notaris Pengganti juga dapat melakukan kekeliruan ataupun kelalaian. Kekeliruan ataupun kelalalaian yang dilakukan oleh Notaris dan Notaris Pengganti tentu akan berdampak pada dirinya sendiri maupun dapat mengakibatkan kerugian para pihak. Suatu kesalahan dalam menjalankan profesi dapat disebabkan oleh kurangnya pengetahuan atau ketidaktahuan (*onvoldoende kennis*), kurang pengalaman atau kurangnya jam terbang (*onvoldoende ervaring*), atau kurang pengertian (*onvoldoende inzicht*).⁷ Begitupula dengan kesalahan Notaris Pengganti terkait profesinya sebagai pejabat pembuat akta, biasanya disebabkan oleh minimnya pengetahuan Notaris Pengganti terkait persoalan yang diinginkan oleh para pihak yang menghadap baik dari aspek pengetahuan, aspek hukum maupun dari aspek yang berkaitan dengan keahliannya.⁸

⁷ Nico, Tanggung Jawab Notaris Selaku Pejabat Umum, *Center for Documentation and studies of bussines law*, Yogyakarta, 2003, hlm.98.

⁸ Husni Thamrin, Pembuatan Akta Pertanahan Oleh Notaris, Pressindo, Yogyakarta, 2011, hlm. 92.

Akta yang dikeluarkan atau dibuat oleh Notaris Pengganti merupakan alat bukti yang sempurna dan harus memiliki unsur kesempurnaan baik dari segi materiil maupun formil, dengan demikian seorang Notaris Pengganti wajib bertanggung jawab atas akta yang telah dibuatnya. Jika akta yang dibuat tidak seperti ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang, maka akta tersebut akan cacat secara yuridis dan mengakibatkan akta tersebut kehilangan otentikan dan batalnya akta tersebut. Cacatnya suatu akta otentik dapat dimintai pertanggungjawaban dan akan dikenai sanksi ganti rugi yang telah dialami para pihak.

Dalam Pasal 65 UUJN-P menjelaskan bahwa Notaris Pengganti bertanggung jawab atas pelaksanaan jabatan Notaris yang diebannya, dimana Pasal 65 UUJN-P menyatakan bahwa:

“ Notaris, Notaris Pengganti, dan Pejabat Sementara Notaris bertanggung jawab atas setiap akta yang dibuatnya meskipun Protokol Notaris telah diserahkan atau dipindahkan kepada pihak penyimpan Protokol Notaris.”

UUJN telah mengatur secara jelas mengenai kewajiban, kewenangan maupun larangan jabatan sebagai acuan dalam pelaksanaan jabatan Notaris maupun Notaris Pengganti, namun pada kenyataannya masih ditemukan beberapa kasus yang belum bisa membedakan batasan tanggung jawab Notaris dan Notaris Pengganti. Berdasarkan hal tersebut diatas maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dan mengangkat permasalahan tersebut ke dalam tesis yang akan penulis buat dengan Judul “Tanggung Jawab dan Perlindungan Hukum Bagi Notaris Terhadap Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Pengganti Yang Mengandung Unsur Melawan Hukum”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab dan perlindungan hukum bagi Notaris terhadap akta yang dibuat oleh Notaris Pengganti setelah masa jabatan Notaris Pengganti berakhir?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap akta Notaris Pengganti yang batal demi hukum?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui sejauh mana Notaris bertanggung jawab atas akta yang dibuat oleh Notaris Pengganti.
2. Untuk mengetahui akibat hukum atas akta yang dibuat oleh Notaris Pengganti yang mengandung unsur melawan hukum.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Dapat bermanfaat bagi Notaris, Majelis Pengawas Notaris, dan juga bagi penulis agar mendapatkan pemahaman yang lebih terhadap batasan tanggung jawab Notaris terhadap akta yang dibuat Notaris Pengganti.

2. Manfaat Teoritis

Memberikan manfaat sebagai referensi dalam melakukan studi pengembangan ilmu pengetahuan terkait ilmu kenotariatan.

E. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini penulis akan menguraikan hasil kajian pustaka terkait dengan peran dan tanggung jawab Notaris dan Notaris Pengganti, pengertian akta, kode etik Notaris, dan pengawasan Notaris.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam Bab ini penulis akan membahas mengenai jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, cara pendekatan dan analisa data.

BAB IV : PEMBAHASAN

Pada Bab ini penulis akan membahas mengenai peran dan tanggung jawab Notaris, peran dan tanggung jawab Notaris Pengganti, dan akibat hukum terhadap akta Notaris Pengganti yang dibatalkan.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari seluruh kegiatan penulisan yang berisi kesimpulan dan saran.