

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagaimana kita ketahui bersama, manusia merupakan makhluk sosial dimana dalam menjalankan kehidupannya membutuhkan bantuan-bantuan dari manusia lainnya sehingga dapat saling memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam kehidupan bermasyarakat kebutuhan manusia sangat beragam, tentunya tidak terlepas dari hubungan-hubungan hukum yang selalu dilakukan, seperti adanya jual-beli, utang-piutang, sewa-menyewa dan lain sebagainya. Hubungan antara satu manusia dan manusia lain dalam memenuhi kebutuhan harus terdapat aturan yang menjelaskan hak dan kewajiban keduanya berdasarkan kesepakatan. Di mana hak yang harus diperhatikan dan kewajiban yang harus dijalankan oleh setiap manusia, dari hal tersebut timbul kebutuhan dalam pergaulan sesama manusia, yang menghendaki adanya alat bukti mengenai hubungan hukum keperdataan yang ada dan/atau terjadi di antara mereka; kekuasaan umum untuk di mana dan apabila Undang-Undang mengharuskan demikian atau hal tersebut dikehendaki oleh masyarakat, untuk membuat alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan otentik, sehingga lahirlah suatu lembaga kemasyarakatan yang dikenal dengan notariat.

Sejarah Lembaga Notariat berasal dari Italia Utara, pada abad 11 atau 12, di mana pada masa itu Italia Utara merupakan pusat

perdagangan. Lembaga Notariat disebut sebagai *Latijnse notariaat*.¹ Masyarakat membutuhkan alat bukti atas hubungan hukum keperdataan yang timbul dari perdagangan tersebut. Pada masa itu Notaris diangkat oleh penguasa umum untuk kepentingan masyarakat umum dan menerima uang jasanya dari masyarakat pula. Konsepsi yang demikian kemudian meluas ke daerah Eropa melalui Negara Spanyol sampai ke Amerika Tengah dan Amerika Selatan. Negara-negara seperti Inggris dan Skandinavia tidak mengikuti resepsi dari *Latijnse notariaat*, walaupun di Negara-negara tersebut kemudian dikenal juga istilah Notaris, namun memiliki arti yang berbeda, karena pengertian Notaris di Negara-negara *civil law* dan Negara-negara *common law* berbeda. Ciri-ciri Notaris pada Negara-negara *civil law* antara lain diangkat oleh penguasa untuk kepentingan masyarakat umum dan mendapatkan honorium dari masyarakat umum.

Masuknya lembaga ini ke Indonesia tidak dapat terlepas dari sejarah masuknya lembaga ini di negara-negara Eropa, khususnya Belanda. Di Indonesia sendiri, notaris sudah dikenal semenjak Belanda menjajah Indonesia, karena notaris adalah suatu lembaga yang sudah dikenal dalam kehidupan mereka di negaranya sendiri. Tetapi lembaga ini terutama diperuntukkan guna mereka sendiri dan guna mereka yang, baik karena Undang-Undang maupun karena sesuatu ketentuan dinyatakan tunduk kepada hukum yang berlaku untuk golongan Eropa dalam bidang hukum

¹ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga, 1983, hlm. 3.

perdata, ialah *Burgerlijk Wetbook (B.W)* atau sekarang umumnya disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.²

Ketentuan mengenai Notaris di Indonesia pada mulanya mengacu pada ketentuan *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie (Staatsblad 1860 Nomor 3)* yang merupakan peraturan peninggalan Hindia Belanda. Namun, seiring berjalannya waktu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan ini dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat di Indonesia. Maka dari itu, pemerintah Indonesia merasa perlu untuk mengadakannya pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu undang-undang yang mengatur tentang jabatan notaris sehingga tercipta unifikasi hukum yang berlaku untuk semua penduduk di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Pemerintah sebagai eksekutif bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat selaku legislatif menetapkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang mulai berlaku pada tanggal 6 Oktober 2004, dan diundangkan dalam Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 117 tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432, yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut juga UUJN).

Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

² R.Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat Di Indonesia (suatu penjelasan)*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 1993, hlm. 1.

menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi setiap Warga Negara Indonesia, pada pasal 28 huruf D ayat 1 UUD 1945 dinyatakan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”³ Salah satu bentuk dalam memberikan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum adalah dengan adanya alat bukti tertulis yang bersifat otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya⁴. Jabatan Notaris tidak ditempatkan di lembaga yudikatif, eksekutif maupun legislatif⁵. Maka dari itu Notaris harus bertindak jujur, seksama, mandiri dan tidak berpihak dalam melakukan perbuatan hukum.

Selain dari peraturan perundangan, dalam menjalankan jabatannya notaris juga memiliki kode etik. Kode etik ini adalah suatu tuntunan, bimbingan atau pedoman moral atau kesusilaan untuk suatu profesi tertentu atau merupakan daftar kewajiban dalam menjalankan suatu profesi yang disusun oleh para anggota profesi itu sendiri dan mengikat mereka dalam mempraktekkannya. Dalam sumpah jabatan Notaris juga disebutkan, bahwa seorang Notaris akan menjaga sikap, tingkah laku, dan akan menjalankan kewajiban sesuai Kode Etik profesi, kehormatan, martabat, dan tanggung jawab sebagai Notaris. Kode Etik Notaris sangat diperlukan bagi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya, sehingga

³ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

⁴ Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

⁵ Kelik Pramudya, *Pedoman Etika Profesi Aparat Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010, Hlm. 69.

perlu dibuat secara tertulis untuk diketahui secara luas bagi setiap Notaris, bahkan Kode Etik Notaris menjadi salah satu bahan kelulusan untuk dapat menjadi Notaris, sehingga dengan demikian Kode Etik Notaris adalah tuntunan, bimbingan, atau pedoman moral atau kesusilaan Notaris baik selaku pribadi maupun pejabat umum yang diangkat pemerintah dalam rangka pemberian pelayanan umum, khususnya dalam bidang pembuatan akta.

Akta Notaris sebagai sebuah akta autentik memiliki fungsi yang penting dalam kehidupan bermasyarakat. Kebutuhan akan pembuktian tertulis, berupa akta autentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan kepastian hukum yang merupakan salah satu prinsip negara hukum. 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, walaupun ditandatangani di atas materai, yang juga diperkuat oleh tanda tangan para saksi. Dalam praktek sekarang ini sudah banyak terjadi akta yang dibuat oleh Notaris sebagai alat bukti autentik dipersoalkan di pengadilan atau Notarisnya langsung dipanggil untuk dijadikan saksi bahkan seorang Notaris digugat atau dituntut di muka pengadilan. Dalam setiap pemeriksaan Notaris oleh penyidik ataupun pengadilan, maka akta Notaris sebagai akta autentik akan dijadikan alat bukti dalam setiap proses penyidikan ataupun persidangan. Akta Notaris

sebagai produk hukum dari Pejabat umum, maka penilaian terhadap akta Notaris harus dilakukan dengan Asas Praduga Sah (*Vermoeden Van rechmatigheid*) atau *Presumptio iustae Causa*. Asas ini dapat digunakan untuk menilai akta Notaris, yaitu akta Notaris harus dianggap sah sampai ada pihak yang menyatakan akta tersebut tidak sah. Kepastian tentang hukum suatu akta yang dibuat oleh Notaris sangat penting, bahwa apa yang tersebut dalam akta merupakan pembuktian yang sah terhadap pihak-pihak yang membuat akta atau mereka yang mendapat hak dan berlaku untuk umum, kecuali ada pembuktian sebaliknya (*tegenbewijs*). Keterangan atau pernyataan yang dituangkan atau dimuat dalam akta atau keterangan para pihak yang diberikan di hadapan Notaris dan para pihak harus dinilai benar.

Notaris dan produk aktanya dapat dimaknai sebagai upaya Negara untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat. Mengingat dalam wilayah hukum privat/perdata, Negara menempatkan notaris sebagai pejabat umum yang berwenang dalam pembuatan akta otentik, untuk kepentingan pembuktian alat/bukti.⁶ Salah satu bentuk tanggung jawab notaris adalah berkaitan dengan protokol notaris yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yakni “Kumpulan dokumen yang merupakan arsip Negara yang harus disimpan dan dijaga oleh notaris yang menjadi kewajiban

⁶ Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Jakarta: Dunia Cerdas, 2013, hlm 2.

notaris”⁷, karena didalam protokol notaris terdapat dokumen-dokumen antara lain minuta akta, dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris minuta akta tersebut adalah “Asli akta yang mencantumkan tanda tangan para penghadap, saksi, dan Notaris, yang disimpan sebagai bagian dari Protokol Notaris”⁸, sebagai alat bukti yang sempurna agar tercapai kepastian hukum. Protokol notaris harus dijaga tetap terpelihara dan dalam pengawasan yang berwenang serta diharuskan oleh Undang-Undang. Protokol tersebut wajib dirawat dan disimpan dengan baik oleh notaris yang bersangkutan atau oleh Notaris pemegang protokol, dan akan tetap berlaku selama sepanjang jabatan Notaris masih tetap diperlukan oleh Negara.

Protokol Notaris bukan milik Notaris yang membuat akta-akta dan juga tidak milik Notaris yang ditugaskan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menyimpannya. Dalam proses penyimpanan minuta akta dalam protokol Notaris tersebut diperlukan proses kehati-hatian. Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris. Arsip tersebut cukup rentan dengan masalah waktu penyimpanan dan resiko bencana alam ataupun *force majeure* lainnya. Kertas yang umum digunakan untuk membuat protokol Notaris rentan terhadap kerusakan dan kehilangan, walaupun para Notaris telah menyimpan dan memelihara dengan baik dalam kurun waktu belasan sampai puluhan tahun. Berkaitan dengan

⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

⁸ *Ibid*

resiko bencana alam, di dalam hukum sebagaimana kita ketahui juga mengenal istilah *forcemajeure*, namun memang penggunaan istilah *forcemajeure* tidak secara *explicit* dinyatakan dalam perundangan akan tetapi jika berdasarkan pada tata bahasa maksud dalam istilah tersebut adalah keadaan kahar yang memiliki arti suatu kejadian yang terjadi di luar kemampuan manusia dan tidak dapat dihindarkan sehingga suatu kegiatan tidak dapat dilaksanakan atau tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. *Force majeure* berfungsi untuk melindungi para pihak walaupun dalam peraturan di Indonesia multi-tafsir karena pengaturannya yang tidak cukup jelas namun pada umumnya *forcemajeure* memiliki kekuatan untuk memberikan perlindungan terhadap kerugian yang disebabkan oleh kebakaran, banjir, gempa, hujan badai, angin topan, atau bencana alam lainnya, terorisme, atau juga yang saat ini sedang terjadi yaitu wabah penyakit.

Dalam ketentuan Pasal 1244 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang selanjutnya disebut KUHPerdata berbunyi: “Debitor harus dihukum untuk mengganti biaya, kerugian, dan bunga bila tak dapat membuktikan bahwa tidak dilaksanakannya perikatan itu atau tidak tepatnya waktu dalam melaksanakan perikatan itu disebabkan oleh suatu hal yang tidak terduga, yang tak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya, walaupun tidak ada iktikad buruk padanya.”⁹ Selanjutnya Pasal 1245 KUHPerdata berbunyi: “Tidak ada penggantian biaya, kerugian, dan bunga, bila karena keadaan memaksa atau karena hal yang terjadi secara kebetulan, debitor

⁹ Republik Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata: Burgerlijk Wetboek*, buku III, bab II, pasal 1244.

terhalang untuk memberikan atau berbuat sesuatu yang diwajibkan, atau melakukan sesuatu perbuatan yang terlarang olehnya.”¹⁰

Dari rumusan yang diberikan oleh kedua pasal diatas menurut Kartini Muljadi dapat ditarik kesimpulan mengenai adanya alasan pbenar dan pemaaf sebagai berikut:

- 1) Yang dimaksud dengan alasan pbenar dan alasan pemaaf adalah alasan yang mengakibatkan debitur yang tidak melaksanakan kewajibannya sesuai perikatan pokok/asal, tidak diwajibkan untuk mengganti biaya, kerugian dan bunga.
- 2) Yang dimaksud dengan alasan pbenar, adalah alasan yang berhubungan dengan ketidak mampuan obyektif untuk memenuhi perikatan yang ada. Sedangkan alasan pemaaf adalah alasan yang berhubungan dengan ketidak mampuan subyektif dalam memenuhi perikatan.
- 3) Alasan pbenar dan pemaaf yang diperbolehkan tersebut bersifat limitatif, dengan pengertian bahwa selain yang disebutkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak dimungkinkan bagi debitur untuk mengajukan alasan lain yang dapat membebaskannya dari kewajiban untuk mengganti biaya, kerugian dan bunga dalam hal debitur telah cidera janji. Hal ini harus dibedakan dari suatu keadaan di mana kreditur tidak menuntut pelaksanaan penggantian biaya, kerugian dan bunga dari debitur yang telah cidera janji.

¹⁰ Ibid, pasal 1245.

4) Alasan pembenar yang diperbolehkan adalah suatu keadaan memaksa atau yang kejadian tidak disengaja yang mengakibatkan debitur terhalang untuk memberikan atau berbuat sesuatu yang diwajibkan, atau melakukan suatu perbuatan yang terlarang baginya. Yang dimaksud dengan keadaan memaksa atau kejadian yang tidak disengaja ini adalah suatu alasan yang bersifat obyektif, yang dalam pandangan setiap orang, tidak hanya semata-mata debitur pribadi, dengan terjadinya peristiwa memaksa atau tidak terduga tersebut, tidak mungkin dapat melaksanakan perikatan yang telah ditetapkan.

5) Alasan pemaaf yang dapat dijadikan alasan adalah terjadinya suatu hal yang tak terduga, yang tak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya, selama tidak ada itikad buruk kepadanya. Dalam konteks alasan pemaaf ini, unsur tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada debitur memegang peranan yang sangat penting, oleh karena alasan ini semata-mata bergantung pada kemampuan subyektivitas dari debitur tersebut. Jadi jika debitur masih dapat dipertanggungjawabkan atas tidak dapat dipenuhinya kewajiban atau prestasi yang wajib dipenuhi olehnya tersebut, maka debitur berkewajiban untuk membayar ganti rugi, biaya dan bunga.¹¹

Sedangkan Riduan Syahrani membedakan daya paksa atau *overmacht* ke dalam dua jenis dilihat dari segi sifatnya, yaitu:

¹¹ Kartini Muljadi, *Perikatan Pada Umumnya*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 89

1) Daya paksa atau *overmacht* yang bersifat mutlak (*absolute*) atau objektif, yaitu suatu keadaan memaksa yang menyebabkan suatu perikatan bagaimanapun tidak mungkin bisa dilaksanakan. Dikatakan *overmacht* objektif karena benda yang menjadi objek perikatan tidak mungkin dapat diserahkan oleh siapapun. Artinya objek perikatan musnah di luar kesalahan debitur, misalnya pengangkut tidak dapat mengangkut barang sampai ke tujuan dengan selamat dan utuh disebabkan karena kapalnya karam diterpa ombak. Dengan daya paksa demikian itu berakibat perjanjian menjadi batal atau berakhir dengan sendirinya.

2) Daya paksa atau *overmacht* yang bersifat relatif atau subjektif, yaitu suatu keadaan memaksa yang menyebabkan suatu perikatan hanya dapat dilaksanakan oleh debitur dengan pengorbanan yang sangat besar sehingga tidak lagi sepantasnya pihak kreditur menuntut pelaksanaan perikatan tersebut.¹²

Untuk memperjelas batasan keadaan memaksa sebagai faktor penyebab sehingga debitur dapat dibebaskan dari tanggung jawab membayar ganti rugi akibat wanprestasinya, maka dikemukakan unsur-unsur atau syarat-syaratnya sebagai berikut:

1) Tidak dipenuhinya prestasi karena suatu peristiwa yang membinasakan atau memusnahkan benda yang menjadi objek perikatan, ini selalu bersifat tetap;

¹² Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-asas Hukum Perdata*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 247

2) Tidak dapat dipenuhinya prestasi karena suatu peristiwa yang menghalangi perbuatan debitur untuk berprestasi, ini dapat bersifat tetap atau sementara;

Peristiwa itu tidak dapat diketahui atau diduga akan terjadi pada waktu membuat perikatan baik oleh debitur maupun kreditur. Jadi bukan karena kesalahan pihak-pihak utamanya pihak debitur.¹³

Terkait dengan tanggung jawab Notaris dalam menyimpan Protokol Notaris berikut Minuta Aktanya, kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik (kecuali ditentukan lain oleh undang-undang) menjadi sangat penting. Dalam menyimpan dan menjaga protokol notaris merupakan salah satu tugas yang harus dijalankan oleh seorang Notaris dalam pelaksanaan jabatannya. Hilang/musnahnya suatu protokol notaris dapat membawa banyak kerugian baik untuk para pihak maupun Notaris sendiri. Pada kenyataannya peraturan perundangan belum mengatur secara spesifik mengenai bagaimana tanggung jawab Notaris dalam menyimpan Protokol Notaris beserta minuta aktanya tersebut, berikut tanggung jawab notaris apabila Protokol Notaris beserta minuta aktanya itu musnah akibat suatu kejadian kahar (*forcemajeure*). Juga belum adanya ketentuan apabila Minuta Akta/akta asli sebagai bagian dari protokol notaris sebagai bukti telah dibuatnya suatu akta itu musnah bagaimana dengan keotentikan serta kedudukan salinan akta yang hanya merupakan salinan dari suatu Minuta Akta. Berdasarkan hal-hal tersebut maka Penulis mengangkat judul tesis:

¹³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 28

“TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP MUSNAHNYA
MINUTA AKTA AKIBAT *FORCE MAJEURE*”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti merumuskan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab notaris atas musnahnya minuta akta yang diakibatkan oleh *force majeure* berdasarkan UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris?
2. Bagaimana kedudukan salinan akta apabila terjadi musnahnya minuta akta akibat *force majeure*?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui and menganalisis mengenai tanggung jawab notaris atas musnahnya minuta akta yang diakibatkan oleh *force majeure* berdasarkan UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai kedudukan salinan akta apabila terjadi musnahnya minuta akta akibat *force majeure*.

1.4. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Bagian ini menjelaskan tentang hal-hal yang menjadi dasar Penulis mengangkat tema ini sebagai materi penelitian, kemudian menjabarkan rumusan masalah, menjelaskan hal-hal yang menjadi tujuan dari penelitian, serta menjabarkan sistematika penulisan dalam tesis ini.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bagian ini menjelaskan teori-teori seperti pengertian mengenai jabatan notaris, *forcemajeur*, protokol notaris, minuta akta, salinan akta, dan juga teori-teori lainnya yang berhubungan dengan penelitian Penulis. Selain itu juga menguraikan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi penelitian.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bagian ini menjelaskan jenis penelitian, pendekatan penelitian, teknik pengumpulan data, serta cara-cara pengolahan data yang akan penulis gunakan dalam menjalankan penelitian ini.

BAB IV: ANALISIS & PEMBAHASAN

Bagian ini Penulis menjabarkan hasil dari pengumpulan data yang dilakukan sebelumnya terhadap sumber data baik data primer ataupun sekunder, kemudian Penulis akan melakukan analisis apakah peraturan yang ada saat ini sudah mengakomodir terhadap permasalahan-permasalahan dalam rumusan masalah serta menganalisis implementasi dari peraturan-peraturan tersebut dan menyandingkannya dengan data dari

wawancara, sehingga dalam Bab ini mendapat gambaran ataupun penjelasan mengenai jawaban dari rumusan masalah yang ada.

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bagian ini Penulis membahas mengenai kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan dan memberikan saran yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh Penulis.

