

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum yang kekuasaannya tunduk pada aturan hukum. Hukum yang dimaksud yakni hubungan antar sesama individu maupun individu dengan masyarakat. Asas negara hukum yakni kepastian, ketertiban dan perlindungan yang mengacu kepada kebenaran dan keadilan. Salah satu bentuk dari perlindungan hukum dalam kehidupan masyarakat adalah hukum pembuktian. Hukum pembuktian tersebut diadakan karena adanya keinginan dari masyarakat untuk menyatakan kehendak dengan alat bukti yang autentik.<sup>1</sup>

Akta autentik merupakan kekuatan hukum dengan jaminan kepastian hukum sebagai alat bukti tulisan sempurna (*volledig bewijs*).<sup>2</sup> Eksistensi dari akta autentik disebabkan oleh ketentuan perundang-undangan yang mengharuskan adanya alat bukti dalam melakukan perbuatan hukum, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan menghendakinya agar perbuatan hukum mereka dituangkan dalam bentuk akta autentik.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Catherine Augustine, *Pertanggungjawaban Notaris Atas Akta Yang Dinyatakan Batal Demi Hukum Studi Putusan Pengadilan Negeri Bekasi Nomor 113/PDT.G/2008/PN.BKS* [Tesis], Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2011, h.1

<sup>2</sup> A.A. Andi Prajitno, *Apa dan Siapa Notaris di Indonesia?*, Perwira Media Nusantara, Surabaya, 2015, h.62, selanjutnya disebut A.A. Andi Prajitno I

<sup>3</sup> Muchlis fatahna dan Joko Purwanto, ed, *Notaris Berbicara Soal Kenegaraan*, Watampone Press, Jakarta, 2003, h. 267.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan Notaris (Lembar Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 3, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 5491) yang selanjutnya disebut UUJN, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tersebut. Dalam Pasal 1 ayat (7) UUJN ditegaskan bahwa, akta Notaris adalah akta autentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Tujuannya adalah untuk menciptakan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum untuk orang perorangan (para penghadap yang berkepentingan) serta kepentingan hukum masyarakat keseluruhann.<sup>4</sup>

Berkaitan dengan kewenangannya dalam membuat akta autentik dapat diartikan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal yaitu kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang merupakan suatu spesifikasi dari kewenangan yaitu berupa siapa yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang sehingga ia berwenang melakukan sesuatu dalam kewenangan tersebut. Undang-Undang mengatur kewenangan untuk membuat akta autentik dalam pasal 1868 Burgerlijk Wetboek (*staatsblad* Tahun 1847 Nomor 23) yang selanjutnya akan disebut BW, subyek pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta autentik tersebut telah ditunjuk Notaris berdasarkan pasal 1 angka

---

<sup>4</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 32

1 UUJN dan pasal 15 UUJN. Pejabat Umum yang berwenang meliputi 3 (tiga) unsur yaitu substansi, waktu (*tempus*) dan tempat (*locus*).

Akta autentik harus memenuhi apa yang dipersyaratkan dalam pasal 1868 BW. Notaris dalam melaksanakan kewenangan tersebut harus mempertimbangkan dengan cermat semua hal yang tertulis maupun yang tersirat didalam UUJN, pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Notaris seharusnya dilakukan dengan penuh hati-hati, cermat, jujur, sungguh-sungguh dan tanggung jawab yang dilandasi nilai-nilai moral yang tinggi.<sup>5</sup>

Akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna bagi para pihak beserta seluruh ahli warisnya atau pihak lain yang mendapat hak dari para pihak yang mana nilai kekuatan pembuktiannya (*bewijskracht*) yang diatur dalam pasal 1870 BW, nilai kekuatan pembuktian yang melekat padanya adalah sempurna (*volledig bewijskracht*) dan mengikat (*bindende bewijskracht*). Kekuatan bukti yang sempurna meliputi kekuatan bukti lahiriah (*uitwendige bewijskracht*), kekuatan bukti formil (*formele bewijskracht*), kekuatan bukti materiil (*materieel bewijskracht*).<sup>6</sup>

Masyarakat yang membutuhkan akta autentik dapat karena keinginan para pihak atau keinginan pribadi, misalnya akta perjanjian kredit, akta jual beli. Contoh akta keinginan pribadi yakni membuat surat pernyataan, yang semuanya itu untuk memperoleh alat bukti yang kuat, selain karena keinginan para pihak

---

<sup>5</sup> Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, Bandung, 2006, h. 9

<sup>6</sup> Zulhendrawan, *Perjanjian Kerjasama Antara Bank Dengan Notaris Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Dan Kode Etik* [tesis], Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, 2010, h.1

juga karena diwajibkan oleh peraturan peundang-undangan, misalnya untuk akta pendirian Perseroan Terbatas (PT), akta pemberian hak tanggungan, akta peralihan resi gudang atas nama. Akta autentik merupakan alat bukti yang kuat bahwa telah dilakukannya suatu perbuatan hukum, khususnya apabila terjadi sengketa antara para pihak di pengadilan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka tidak semua akta autentik merupakan kewenangan dari Notaris untuk membuatnya. Contoh yang dapat dilihat disini adalah akta hipotek, sekalipun dalam pasal 1171 BW disebutkan harus dibuat dengan akta autentik, namun pejabat umum yang ditunjuk oleh Undang-Undang adalah pejabat pendaftar dan pencatat balik nama kapal atau syahbandar.

Menurut definisi akta autentik dalam pasal 1868 BW syarat pertama akta autentik yakni harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang-Undang. Syarat kedua akta autentik adalah keharusan pembuatnya dihadapan atau oleh pejabat umum. Sehingga pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik di wilayahnya tersebut adalah Notaris yang memiliki kewenangan.<sup>7</sup>

Notaris sebagai jabatan (melaksanakan fungsi jabatan) tidak dapat terlepas dari fungsi Notaris sebagai pejabat umum. Pejabat umum adalah organ negara yang dilengkapi dengan kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*),<sup>8</sup> yang berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan autentik dalam bidang hukum perdata.

---

<sup>7</sup> Prasetya Adinugraha, *Kepastian Hukum Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Sebagai Pejabat Pemerintah* [Tesis], Pasca Sarjana Universitas Jember, 2018, h.44

<sup>8</sup> Syafran Sofyan, *Notaris "openbare Amtbtenaren"*, <http://www.jimlyschool.com/baca/9/notaris-openbare-syafran-sofyan,2017>, diakses pada 29 oktober 2019

Notaris berkualifikasi sebagai pejabat umum karena berkaitan dengan kewenangan Notaris dalam membuat akta autentik sepanjang pembuatan akta-akta tersebut tidak ditugaskan (dikecualikan) kepada pejabat atau orang lain, sehingga masih ada pula wewenang lain yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang (*ius constituendum*).

Notaris berwenang membuat akta autentik sejak mengucapkan sumpah jabatan sebagai Notaris sampai Notaris pensiun. Notaris dapat sementara waktu tidak berwenang membuat akta autentik, misalnya karena Notaris mengajukan cuti atau diberhentikan sementara, atau akta yang dibuat berkaitan dengan pihak yang mempunyai hubungan istimewa dengan Notaris. Selain itu, Notaris dapat kehilangan kewenangan untuk membuat akta autentik selamanya karena diberhentikan dari jabatannya. Salah satunya karena merangkap dengan jabatan yang dilarang berdasarkan pasal 17 ayat (1) UUJN. Jabatan yang dimaksud adalah Pegawai Negeri, Pejabat Negara, Advokat, Pemimpin atau pegawai Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah atau Badan Usaha Milik Swasta.

Larangan rangkap jabatan Notaris dengan jabatan tertentu untuk menjamin kepentingan masyarakat yang memerlukan jasa Notaris dapat dilihat dalam penjelasan pasal 17 UUJN huruf a sebelum perubahan yang menyatakan bahwa “Larangan dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi kepastian hukum kepada masyarakat dan sekaligus mencegah terjadinya persaingan tidak sehat antar Notaris dalam menjalankan jabatannya”. Dalam UUJN tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai kepentingan masyarakat yang dilindungi. Menurut Miftah

Thoha, selain kurang patut dan tidak etis, rangkap jabatan merupakan saluran untuk berbuat menyimpang atau berkecamuknya konflik kepentingan.<sup>9</sup>

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya akan disebut UUAP), pada pasal 1 angka 14 UUAP menyebutkan konflik kepentingan adalah kondisi dimana penguasa (pejabat pemerintah) yang mempunyai kepentingan secara pribadi untuk menguntungkan dirinya sendiri dan atau orang lain dalam penggunaan kewenangannya sehingga dapat mempengaruhi netralitas, kualitas keputusan dan tindakan yang dilakukannya.

Menurut Eko Prasajo, pada umumnya konsep konflik kepentingan memiliki 4 (empat) unsur, yaitu:<sup>10</sup>

1. Adanya situasi atau keadaan;
2. Adanya kepentingan pribadi (baik perseorangan, kelompok maupun institusi);
3. Adanya tugas-tugas publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara, dan
4. Dapat mempengaruhi kinerja tugas-tugas serta tanggung jawab publik.

Unsur-unsur konflik kepentingan tersebut dapat dikaitkan dengan larangan rangkap jabatan yang dilakukan oleh Notaris guna memahami maksud dan tujuan dari Notaris yang merangkap jabatannya dengan jabatan tertentu. Larangan rangkap jabatan Notaris dengan jabatan tertentu dapat dipahami, baik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan Notaris maupun yang mengatur jabatan tertentu yang dilarang dirangkap oleh Notaris.

---

<sup>9</sup> Miftah Thoha, “*Deparpolisasi Pemerintah*” Opini Harian Kompas, Edisi Kamis (16/4/2015), <http://Nasional.Kompas.Com/Read/2015/4/16/15050081/Deparpolisasi.Pemerintah>

<sup>10</sup> Eko Prasajo, *Rangkap Jabatan dan Konflik Kepentingan*, opini Harian Seputar Indonesia, 27 Oktober 2009

Berkaitan dengan rangkap jabatan yang dilarang dan konsekuensi yuridisnya dapat dikemukakan dengan contoh kasus yang dilakukan oleh seorang Notaris yang telah merangkap jabatan sebagai advokat yaitu contoh kasus dari Notaris H.S fungsi layanan Notaris harus netral sehingga Notaris dilarang membuat akta untuk kepentingan diri sendiri dan keluarganya. Notaris boleh memberikan nasihat hukum kepada para pihak tetapi Notaris tidak boleh mewakili kepentingan dari salah satu pihak. Bertolak belakang dengan fungsi advokat yang mewakili dan memperjuangkan kepentingan kliennya. Konflik kepentingan akan terjadi apabila Notaris merangkap kedua jabatan tersebut. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka isu hukum utama yang dikaji dalam penelitian ini adalah: “KEKUATAN PEMBUKTIAN AKTA YANG DIBUAT DIHADAPAN ATAU OLEH NOTARIS YANG MERANGKAP JABATAN YANG DILARANG UNDANG-UNDANG”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah maka isu hukum yang akan dibahas dalam penulisan ini yaitu:

1. *Ratio Legis* Larangan Notaris untuk merangkap jabatan
2. Akibat hukum terhadap akta dan terhadap diri Notaris yang merangkap jabatan

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat ditentukan tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menemukan *Ratio Legis* rangkap jabatan yang dilarang dan yang tidak dilarang oleh Undang-Undang, dan menggunakannya sebagai parameter untuk menentukan jabatan lain yang seharusnya juga efektif dirangkap oleh Notaris.
- b. Menganalisa akibat hukum dari perbuatan Notaris yang merangkap jabatan yang dilarang oleh Undang-Undang.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini ditinjau dari dua segi, yaitu segi teoritis dan segi praktis. Adapun manfaat-manfaat tersebut adalah sebagai berikut:

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi, referensi dan atau bahan bacaan tambahan bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya bagi mahasiswa Kenotariatan, maupun masyarakat luas untuk mengetahui tentang kekuatan akta dari Notaris yang merangkap Jabatan yang dilarang oleh Undang-Undang dan bagaimana penetapan sanksi terkait pelanggaran merangkap jabatan dan kekuatan aktanya tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang, serta dapat memberikan masukan bagi pembuat Undang-Undang dalam rangka penyempurnaan UUJN khususnya pada pasal 17 agar lebih jelas dalam pengaturan rangkap jabatan yang dilarang dalam Undang-Undang.



Selain manfaat tersebut, penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk perkembangan ilmu di bidang Hukum Perdata, di dunia Kenotariatan khususnya bagi kalangan Akademisi, Profesi Notaris, Profesi Advokat, Para Praktisi Hukum di Indonesia maupun bagi masyarakat umum dan masyarakat.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Secara hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan serta tambahan pengetahuan kepada profesional seperti Profesi Notaris, Profesi Advokat, Akademisi, dan Pejabat Pemerintah yang terkait dengan Larangan merangkap Jabatan yang dilarang Undang-Undang yang dilakukan oleh Notaris.

### **1.5 Metode Penelitian**

Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh sesuatu atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit dan cara utama untuk mencapai tujuan. Penelitian Hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Sehubungan dengan hal tersebut, agar tercipta suatu karya tulis ilmiah yang sistematis dan terarah untuk menghaslkan argumentasi, teori atau konsep baru yang sesuai dengan perkembangan yang ada, maka dalam penelitian ini digunakan metode penelitian sebagai berikut:

#### **1.5.1 Tipe Penelitian Hukum**

Metode yang akan digunakan untuk menyelesaikan permasalahan dalam penulisan ini yaitu metode yuridis-normatif. Yuridis-normatif adalah penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum primer berupa Undang-Undang atau literatur-literatur lainnya, yang terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum. Hal ini sesuai dengan ciri khas ilmu hukum yang bersifat normatif, bukan empiris.<sup>11</sup> Metode yang bersifat kepustakaan ini digunakan karena yang menjadi topik dalam hal ini adalah mengenai kekuatan pembuktian akta Notaris yang merangkap jabatan yang dilarang oleh undang-undang, sehingga akan dilakukan kajian terhadap fakta hukum berdasarkan hukum positif dengan mengacu pada bahan-bahan hukum, baik primer, sekunder maupun tersier.

### 1.5.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan untuk menganalisis masalah ini adalah *statute approach* dan *conceptual approach*. *Statute approach* dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>12</sup> Pendekatan masalah lainnya yang digunakan dalam penulisan ini adalah *conceptual approach*, yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>13</sup> Dengan demikian, ada dua jenis

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, h.1

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, h. 93

<sup>13</sup> *Ibid.*, h. 95

pendekatan yang digunakan untuk menganalisis isu hukum dalam penulisan ini.

### **1.5.3 Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini merupakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksud yaitu Undang-Undang, terutama UUJN ditambah peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan. Sementara bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah literatur yang berhubungan dengan akta autentik, serta literatur-literatur lain dengan tema yang berkaitan.

### **1.5.4 Analisis Bahan Hukum**

Langkah pengumpulan bahan hukum dalam penulisan ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu diawali dengan inventarisasi semua bahan hukum yang terkait dengan pokok permasalahan. Setelah melalui tahap inventarisasi, maka dibuatlah klasifikasi bahan hukum yang terkait. Bahan hukum terkait disusun dengan sistematisasi untuk lebih mudah membaca dan mempelajarinya.

Langkah analisis dilakukan dengan menggunakan penalaran yang bersifat deduktif dalam arti berawal dari pengetahuan hukum yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur, yang kemudian diimplementasikan pada permasalahan yang dikemukakan sehingga diperoleh jawaban dari permasalahan yang bersifat khusus. Selanjutnya digunakan juga penafsiran

hukum apabila suatu perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas. Penafsiran hukum yang digunakan ialah penafsiran sistematis, yaitu dengan melihat susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada di dalam Undang-Undang tersebut maupun pasal-pasal lain dari Undang-Undang lain.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis ini terdiri atas 4 (empat) bab dan masing-masing bab terdiri dari uraian yang berbeda antara bab yang satu dengan bab yang lain. Oleh karena itu dibuat sistematika penulisan agar dapat mengetahui dengan jelas hal-hal yang diuraikan dalam masing-masing bab tersebut. Sistematika ini juga dapat digunakan sebagai pedoman agar dalam penulisan tesis ini penulis tidak keluar dari substansinya. Adapun sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan berisikan gambaran umum permasalahan yang akan dibahas pada bab-bab berikutnya. Sub bab pendahuluan ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat penelitian, tujuan penelitian, kajian pustaka, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika yang menguraikan setiap bagian dalam penulisan tesis ini.

Bab II, berisi pembahasan mengenai rumusan masalah pertama, yaitu *Ratio Legis* larangan Notaris untuk merangkap jabatan yang dilarang Undang-Undang. Pada bab ini diuraikan beberapa bagian yang saling berhubungan yaitu dimulai dengan sub-bab pertama Larangan Rangkap Jabatan Notaris, sub-bab

kedua Rangkap Jabatan Notaris Yang Diperbolehkan, sub-bab ketiga Rangkap Jabatan Lain.

Bab III, berisikan tentang rumusan masalah yang kedua, yaitu jenis pelanggaran yang menyebabkan akta batal, dapat dibatalkan, kehilangan autentisitasnya dan akibat hukum dari Notaris rangkap jabatan dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan sebagai Notaris. Pada bab ini akan menjelaskan mengenai sanksi dari Notaris yang merangkap jabatan sebagaimana rangkap jabatan tersebut dilarang oleh Undang-Undang, sehingga akan diperoleh jawabannya untuk permasalahan yang kedua.

Bab IV, Penutup merupakan bagian akhir dari kajian masalah yang akan dibahas. Bab ini terdiri dari sub-bab kesimpulan dan saran. Sub-bab memberikan konklusi terhadap seluruh uraian pembahasan yang telah dibahas dalam bab II dan bab III. Dengan kata lain merupakan perumusan kembali sekaligus pemberian jawaban atas pokok permasalahan secara singkat. Sub-bab saran berisikan alternatif pemecahan masalah.