

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kepastian hukum merupakan tujuan hukum seperti halnya seseorang menjamin kepastian hukum atas tugas dan wewenang berdasarkan amanat dari Undang-undang dalam membuat suatu produk hukum atau dokumen legal. Salah satunya peran Pejabat umum yakni Notaris yang telah diangkat oleh pemerintah yang diberi kewenangan dan kewajiban melayani masyarakat dalam hal pembuatan alat bukti berupa akta autentik dengan bentuknya yang tertulis.¹

Menjalankan jabatan serta kewenangan membuat alat bukti akta autentik yang diemban Notaris diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang berlaku dan digunakan hingga saat ini (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris), dimaksudkan untuk mengatur perilaku notaris dalam suatu aturan tersebut mengandung suatu kata-kata maupun kalimat yang memiliki makna ataupun pengertian yang menjamin suatu kepastian hukum seroang notaris dalam menjalankan kewenangannya. Salah satunya mengatur pengertian maupun batasan Kewenangan notaris membuat akta, menurut R.Subekti menyebutkan bahwa akta autentik adalah suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh Undang-Undang yang dibuat oleh atau di hadapan seseorang pegawai umum yang berwenang untuk membuat di tempat di mana akta itu dibuat.²

¹ Ghansham Anand, *Karakteristik Jabatan Notaris di Indonesia Edisi Pertama*, Prenada media Group, Jakarta, 2018, h. 34

² R.Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2010, h. 178

Notaris memberikan suatu pelayanan hukum kepada masyarakat akta-akta yang dibuatnya dapat memberikan alat-alat pembuktian tertulis yang sempurna (*Volledig Bewijs*), sebagai alat bukti yang dibuat guna menjamin dan mendapatkan kepastian hukum yang mutlak.³

Kewenangan membuat akta autentik kepada notaris berlandaskan pada ketentuan Pasal 1868 *Burgelijk Weetboek Staatsblad* 1847 Nomor 23 Tahun 1947 (selanjutnya disebut BW) menentukan bahwa, “ suatu akta autentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat”.

Kewenangan pokok notaris adalah membuat akta autentik, akta dibuat menjadi autentik apabila dibuat di hadapan notaris, akta tersebut menyangkut akta yang dibuatnya, akta yang mengenai kepentingan ataupun kesepakatan para pihak, mencantumkan tempat dimana akta itu dibuat, waktu pembuatan akta serta identitas pihak dalam perbuatan akta tersebut, hal- hal itu dijabarkan secara jelas dalam akta yang menjadikan akta itu autentik sebagai alat bukti tertulis yang sesuai dengan ketentuan aturan perundang undangan.

Menjalankan jabatannya notaris dalam wewenangnyanya membuat akta autentik di buat di hadapan notaris dimana wilayah jabatan notaris berada yang mana pengaturan wilayah kerja notaris terbagi atas Pasal 18 ayat 2 UU Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris wilayah jabatan notaris meliputi seluruh wilayah Provinsi dari tempat kedudukannya. Pasal 19 ayat 1 UU Nomor 2 Tahun 2014

³ Andi Prajitno, *Kewenangan Notaris Akta Otentik Seri B*, CV. Putra Media Nusantara Surabaya, Jakarta, 2018, (Selanjutnya disebut Andi Prajtno I), h. 3

Tentang Jabatan Notaris menentukan tempat kedudukan notaris bahwa “Notaris wajib mempunyai hanya satu kantor, yaitu ditempat kedudukannya” dengan tempat kedudukan berada di daerah Kabupaten maupun Kota. Keterkaitan batasan antara wilayah jabatan dengan tempat kedudukan pada Pasal 19 ayat 3 UU Nomor 2 tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris dijelaskan “Notaris tidak berwenang secara berturut-turut dengan tetap menjalankan jabatan di luar tempat kedudukannya”, berbanding hal dengan wilayah jabatan notaris pada Pasal 17 huruf a UU Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris bahwa notaris tidak diperbolehkan untuk membuat akta diluar wilayah jabatannya yakni di luar Propinsi. Aturan hukum ini memberikan penjelasan bahwa notaris dilarang menjalankan kewenangan di luar ruang lingkup wilayah jabatannya, notaris dapat membuat akta autentik selama pihak yang bersangkutan datang dihadapan kantor notaris di tempat wilayah kedudukan ataupun notaris dapat menandatangani akta dengan pihak bersangkutan di luar tempat kedudukannya semasih di dalam satu wilayah Provinsi namun mematuhi ketentuan Pasal 19 ayat 3 UU Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris dengan tidak diperbolehkan secara teratur maupun berulang dengan tetap dalam pelaksanaannya.

Mengulas aturan hukum notaris di kehendaki aturan tersebut dapat mengatur tempat kedudukan dengan wilayah jabatan dengan maksud membantu melayani masyarakat secara maksimal dengan akta notaris sebagai alat bukti tertulis, hal lain yang di atur mengenai larangan-larangan dan kewajiban- kewajiban pun notaris wajib memenuhi. Pada saat kondisi notaris membuat suatu akta atau dokumen, seseorang notaris tidak dapat menolak permohonan masyarakat yang memerlukan

akta tanpa alasan yang jelas, pada umumnya notaris membuat ataupun memberikan konsultasi kepada masyarakat dengan berada di satu kantor atau dimana tempat wilayah kedudukan yang telah ditetapkan, namun persoalan lain muncul jika pihak masyarakat meminta atau memerlukan untuk membuat dan menandatangani akta untuk notaris datang pada tempat domisili masyarakat hal tersebut notaris mengharuskan untuk meninggalkan wilayah kedudukannya dengan batasan larangan tidak dapat dilakukan kewenangannya tersebut “secara terus menerus dengan tetap.”

Mencermati Pasal tersebut adanya konsep suatu aturan hukum dalam Pasal 19 ayat 3 UU Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris yang memiliki makna batasan waktu “secara berturut-turut dengan tetap” dan makna pelaksanaan jabatan tersebut diluar tempat kedudukannya. Yang mana menjadi salah satu pemicu adanya persaingan antara notaris dimana seorang notaris melanggar sesuatu yang bertentangan pada aturan hukum yang tidak memiliki batasan yang tegas dalam konsep aturan hukumnya, jika praktiknya notaris dalam memberikan pelayanan atau jasa hukum kepada masyarakat yang mulai mudah ditemukan pada setiap pelosok Kabupaten dan Kota namun jumlahnya yang belum merata mengakibatkan pelayanan tersebut hanya terpusat pada Kabupaten atau Kota besar dan dengan pandangan masyarakat terhadap suatu eksistensi pada seorang notaris ternama, begitu pula pada kepentingan bisnis dan birokrasi pemerintah, pengembang, bank jika suatu akta tersebut diwajibkan harus hadir di kantor notaris untuk menandatangani akta tersebut dikarena dapat menghambat efisiensi dalam pembuatan suatu akta, namun pada aturan notaris adanya larangan jika kewenangan itu di lakukan setiap saat, secara teratur maupun berturut-turut dengan tetap. Kata

“secara berturut-turut dengan tetap” adanya ketidakjelasan terhadap suatu aturan hukum yang mempertanyakan kepastian pada penjelasan batasan waktu dan keadaan- keadaan yang dapat dilakukan kewenangan tersebut untuk dilakukan di luar tempat kedudukan, perlu diperhatikan hal tersebut untuk memberikan kepastian dari suatu perbuatan hukum notaris dengan akta autentiknya.

Menurut pendapat Siregar Soritu Halomoan “notaris wajib menjalankan jabatan di kantor atau ditempat kedudukannya yang ditunjuk untuknya, kadang kala dalam praktik banyak pelanggaran terhadap hal tersebut yang dikarenakan kebutuhan notaris dalam persaingan maupun keadaan para masyarakat.”⁴ Suatu profesi hukum notaris dalam menjaga profesionalitasnya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, dalam bidang hukum keperdataan dengan kewenangan untuk membuat akta autentik, mempunyai tugas melayani kepentingan umum atau kepentingan publik yang berpedoman taat pada aturan hukum yang berlaku. Suatu hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian mengandung beberapa arti, diantaranya adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat yang mengandung keterbukaan sehingga siapa pun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum tersebut, begitu pula dengan putusan-putusan pengadilan yang sebelumnya di telaah terhadap pelanggaran memang belum ada penjelasan terhadap makna “secara berturut-turut dengan tetap”

⁴ Agung Firdyan Saputra, “*Larangan Pembuatan Akta Notaris diluar Wilayah Jabatan Notaris*”, Tesis, Program Studi Magisterr Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya, 2016, h. 8

sehingga adanya norma yang kabur karena belum adanya makna yang mendalam dan penjelasan batasan waktu serta keadaan notaris dalam melaksanakan kewenangan diluar tempat kedudukan. Ketidakjelasan pemahaman dalam aturan hukum perlunya ditelaah kembali aturan tersebut guna meningkatkan dan memperkaya pengetahuan dan penerapan kedepannya yang dapat memberikan suatu kepastian hukum dalam menjalankan kewenangan Notaris dan kepastian hukum kepada masyarakat, ditarik kesimpulan untuk menyusun penelitian ini secara normatif yang berjudul **“Kepastian Hukum Tentang Larangan Notaris Menjalankan Kewenangan Secara Berturut Turut Dengan Tetap Di Luar Tempat Kedudukannya.”**

Rumusan masalah berguna untuk membatasi ruang lingkup pembahasan tesis agar tidak melebar dan lebih terfokus pada permasalahan, adapun rumusan masalah dalam tesis ini antara lain:

1. Mengapa Notaris Dilarang Menjalankan Kewenangan Secara Berturut-Turut Dengan Tetap Di Luar Tempat Kedudukannya ?
2. Apa Bentuk Sanksi Terhadap Notaris Yang melanggar larangan menjalankan Kewenangan Secara Berturut-Turut Dengan Tetap Di Luar Tempat Kedudukannya?

1.2 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk pengembangan ilmu hukum yang dapat mempermudah cara memahami arah dari tulisan. Dari uraian latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian ini, yakni:

1. Untuk menganalisa larangan notaris menjalankan kewenangannya secara berturut- turut dengan tetap di luar tempat kedudukannya.
2. Untuk menganalisa bentuk sanksi kepada Notaris yang melanggar kewenangannya secara berturut-turut dengan tetap di luar tempat kedudukannya.

1.3 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat dicapainya untuk pengembangan ilmu pengetahuan kepada masyarakat, atas uraian penelitian proposal tesis ini dapat memberikan manfaat lain, sebagai berikut:

- 1.3.1 Secara Teoritis, kegiatan penelitian ini dapat memberikan masukan bagi ilmu hukum, khususnya ilmu hukum di bidang Kenotariatan. Penelitian ini juga diharapkan bisa memberikan masukan bagi penyempurnaan hukum kenotariatan khususnya mengenai batasan interpretasi pengertian larangan notaris menjalankan kewenangan secara berturut-turut dengan tetap di luar tempat kedudukannya.
- 1.3.2 Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan notaris sebagai pedoman dalam menjalankan kewenangan di luar tempat kedudukannya.

1.4 Metode Penelitian

1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵ Penelitian hukum normatif dapat disebut juga penelitian doktrinal yaitu mengkaji dan menganalisa peraturan-peraturan, asas-asas hukum serta norma-norma hukum yang berkaitan dengan penelitian yang diteliti. Penelitian ini dikarenakan adanya kekaburan pada norma dalam peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 19 ayat 3 UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, adanya kata berturut-turut dengan tetap dalam menjalankan kewenangan di luar tempat kedudukannya dengan mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah hukum tersebut.

1.4.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan dua macam metode pendekatan yaitu :

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut terhadap isu hukum yang sedang ditangani dengan menganalisis serta wajib memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 42. (untuk selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I)

Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis.⁶

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, penyusun akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan pedoman bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁷ Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisirkan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.⁸ Pandangan dan doktrin hukum yang berkembang sebagai dasar awal dalam pendekatan ini berdasarkan buku-buku atau literatur yang menjelaskan teori-teori maupun konsep penelitian ini. Dengan mempelajari pandangan maupun doktrin hukum yang berkembang tersebut menyebabkan peneliti akan

⁶ Amiruddin Dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet. 10, Rajawali Pers, Depok, 2018, h. 164

⁷ *Ibid.*, h. 166-167

⁸ Amiruddin, *Unsur Melawan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi*, Genta Pers, Jogjakarta, 2012, h. 18

memunculkan ide-ide yang pada akhirnya menemukan atau melahirkan konsep hukum, asas-asas, serta pengertian hukum yang masih mempunyai relevansi dengan permasalahan yang diteliti.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Adapun jenis bahan hukum dalam penelitian ini yaitu bahan hukum yang ditemukan dari buku-buku, dokumen-dokumen serta hasil penelitian, antara lain :

1. Bahan hukum Primer : bahan hukum seperti peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan penelitian, yakni *Burgerlijk Wetboek Staatsblad* 1847 Nomor 23 tahun 1947, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Kode Etik Notaris Kongres Luar biasa Ikatan Notaris Indonesia Banten 29-30 Mei 2015. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah. Berita negara Republik Indonesia nomor 246 tahun 2021, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 tahun 2020 Pemeriksaan Majelis Pengawas Terhadap Notaris.
2. Bahan Hukum Sukunder : bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum primer ditunjang dengan menggunakan bahan hukum sukunder. Bahan hukum

sukunder berisikan dokumen-dokumen resmi yang dipublikasikan, seperti buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum dan kamus-kamus hukum serta putusan-putusan yang mempunyai relevansi dengan penelitian yang berkaitan dengan kenotariatan.⁹

1.4.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini diperoleh melalui pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan teknik studi pustaka dengan sistem kartu yakni semua bahan yang diperlukan kemudian dicatat mengenai hal-hal yang penting bagi penelitian yang digunakan.¹⁰ Dalam pengumpulan bahan-bahan hukum ini selanjutnya dilakukan dengan mengkaji dan menelaah dokumen-dokumen seperti peraturan-peraturan yang relevan, buku-buku atau karya ilmiah sehingga mempermudah dalam menganalisis permasalahan dan menghasilkan suatu kesimpulan.

1.4.5 Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini diawali dengan teknik deskripsi, kemudian dilanjutkan dengan teknik evaluasi, setelah itu menggunakan teknik interpretasi, dan terakhir menggunakan teknik argumentasi. Dalam teknik deskripsi ini, analisis dilakukan atas dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan permasalahan pada isu hukum.¹¹ Penyelesaian masalah tersebut dilakukan dengan cara menguraikan kondisi dari proposisi-proposisi hukum maupun proposisi non hukum. Permasalahan dalam penelitian ini

⁹ Peter Mahmud Marzuki I, *Op.Cit.*, h. 195

¹⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki I., *Op.cit.*,84

akan di deskripsikan secara terperinci yang nantinya akan dapat menggambarkan kondisi dari proposisi-proposisi hukum yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Kemudian dilanjutkan dengan melakukan pengkajian terhadap permasalahan berupa bahan-bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan penelitian (evaluasi), serta dari hasil evaluasi yang dilakukan tersebut, peneliti menafsirkan atau melakukan interpretasi terhadap permasalahan penelitian dan setelah itu peneliti memberikan penalaran permasalahan yang diteliti (argumentasi) sehingga memperoleh suatu kesimpulan dari penelitian.

1.5 Pertanggungjawaban Sistematika

Adapun penulisan proposal tesis ini hanya memuat satu bab dan dalam penulisan tesis nantinya terdiri dari :

BAB 1 adalah Pendahuluan, merupakan bagian yang memberikan gambaran permasalahan dalam penelitian ini, yang akan menguraikan latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan yang akan dibahas dalam penelitian.

BAB II akan memuat pembahasan pada rumusan masalah yang pertama yaitu, Interpretasi terhadap batasan pengertian larangan notaris menjalankan kewenangan secara berturut-turut dengan tetap di luar tempat kedudukannya. Bab ini nantinya terdiri dari pembahasan mengenai aturan-aturan yang mengacu terhadap kewenangan notaris menjalankan jabatan berisikan tugas, kewajiban dan kewenangan notaris, serta larangan notaris yang nantinya dapat menemukan interpretasi dari batasan pengertian larangan notaris menjalankan kewenangan secara berturut-turut dengan tetap di luar tempat kedudukannya.

BAB III akan memuat pembahasan pada rumusan masalah yang kedua, yaitu Bentuk sanksi terhadap notaris yang menjalankan kewenangan secara berturut-turut dengan tetap di luar tempat kedudukannya. Bab ini nanti berisikan pembahasan mengenai sanksi-sanksi terhadap pelanggaran kewenangan yang dilakukan notaris mengacu pada ketentuan-ketentuan UUJN serta peraturan perundang-undang terkait.

BAB IV adalah Penutup, dalam bab ini berisi kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang akan menjawab permasalahan atas rumusan masalah, dapat disebut suatu ringkasan tentang segala sesuatu yang diuraikan pada bab-bab sebelumnya, selain itu adanya saran dari penulis yang hanya berupa alternatif yang diajukan agar permasalahan yang ada dapat dipecahkan sebaik-baiknya diwaktu mendatang.