

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Notaris merupakan salah satu jabatan yang dipandang tinggi dalam masyarakat Indonesia, terutama dalam lapangan hukum. Notaris sebagai pejabat umum memiliki kewenangan-kewenangan tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum adalah merupakan salah satu organ negara yang mendapat amanat dari sebagian tugas dan kewenangan negara yaitu berupa tugas, kewajiban, wewenang dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat umum di bidang Keperdataan.¹ Istilah pejabat umum ini sendiri merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtenaren* yang terdapat dalam Pasal 1 *Reglement op het Notaris Ambt in Indonesia* (Ord. van Jan. 1860) *Staatsblad* 1860 Nomor 3.² Pejabat umum didefinisikan sebagai suatu organ negara yang mempunyai kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*) yang memiliki kewenangan untuk menjalankan sebagian dari kekuasaan negara, secara khusus yaitu kewenangan untuk membuat dan meresmikan alat bukti yang bersifat tertulis dan autentik dalam bidang hukum perdata, sesuai yang dicantumkan dalam Pasal 1868 BW.³

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (untuk selanjutnya

¹ K. Bertens, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h. 282-283.

² G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1983, h. v.

³ N.G. Yudara, *Mencermati Undang-Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya*, Makalah Diskusi Panel UUHT, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1996, h. 4.

disebut sebagai UUJN), Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Definisi yang diberikan oleh undang-undang ini merujuk pada tugas dan wewenang yang dijalankan oleh Notaris,⁴ yang memberikan kepastian hukum atas tugas dan wewenang tersebut.

Akta autentik dapat dikatakan sebagai “produk utama” dari seorang Notaris. Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) mendefinisikan akta autentik sebagai “suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat”. Irawan Soerodjo pun memberikan pendapatnya dengan mendekonstruksi definisi pasal ini, sehingga terdapat 3 (tiga) unsur esensial agar suatu akta autentik terpenuhi syarat-syarat formalnya, yaitu sebagai berikut:⁵

- a. di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang;
- b. dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Umum;
- c. akta yang dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu dan di tempat di mana akta itu dibuat.

Dengan kata lain, akta adalah surat yang ditandatangani, dibuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang, untuk keperluan siapa

⁴ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009, h. 13.

⁵ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, h. 148.

surat itu dibuat.⁶ Akta autentik ini memiliki nilai yang sangat berharga dalam konteks keabsahan dan pembuktian. Hal ini dikarenakan oleh Pasal 1865 KUHPerdara yang menyatakan bahwa setiap orang wajib membuktikan adanya suatu hak atau kejadian yang dikemukakan atas pengakuan terhadap kepemilikan suatu hak, atau pun penunjukan pada suatu peristiwa untuk meneguhkan hak tersebut atau untuk pembantahan suatu hak yang dimiliki oleh orang lain. Keberadaan pasal ini pun mengakibatkan akta autentik menjadi esensial terhadap pihak-pihak yang memerlukan alat bukti untuk keperluan pribadi maupun untuk keperluan usaha, seperti akta autentik mengenai pendirian Perusahaan Terbatas, Firma, Perkumpulan Perdata, dan lain-lain.⁷

Dengan syarat yang dikemukakan dalam pasal di atas, dijelaskan pula dalam Pasal 1866 KUHPerdara bahwa untuk melaksanakan proses pembuktian tersebut, terdapat lima alat bukti yang diakui dalam KUHPerdara yang dapat digunakan subjek hukum, yaitu:

- a. bukti tertulis;
- b. bukti saksi;
- c. persangkaan;
- d. pengakuan;
- e. sumpah.

Pada poin pertama, dapat dilihat bahwa bukti tertulis adalah salah satu dari alat-alat pembuktian tersebut. Bukti tertulis atau pembuktian dengan tulisan –

⁶ A. Pitlo, *Pembuktian dan Daluwarsa Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda*, Intermasa, Jakarta, 1986, h. 52.

⁷ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia: Suatu Penjelasan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, h. 9.

sesuai dengan Pasal 1867 KUHPerdara – termasuk di dalamnya yaitu selain tulisan di bawah tangan, termasuk juga tulisan autentik. Dengan adanya Pasal 1870 KUHPerdara yang memberikan solidifikasi atas kekuatan akta autentik sebagai alat bukti yang sempurna, tidaklah heran bahwa dalam hampir setiap tindakan hukum yang diambil oleh orang-orang dalam kehidupan sehari-hari dilandasi dengan suatu akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris.

Tulisan di atas dapat dilanjutkan hingga sampai pada kesimpulan bahwa Notaris dalam menjalankan jabatannya memiliki peran yang besar sebagai seorang pejabat umum. Atas hal tersebut, Habib Adjie berpendapat:⁸

Jabatan Notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat autentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum. Dengan dasar seperti ini mereka yang diangkat sebagai Notaris harus mempunyai semangat untuk melayani masyarakat, dan atas pelayanan tersebut, masyarakat yang telah merasa dilayani oleh Notaris sesuai dengan tugas jabatannya dapat memberikan honorarium kepada Notaris. Oleh karena itu, Notaris tidak berarti apa-apa jika masyarakat tidak membutuhkannya.

Salah satu unsur yang penulis anggap penting dalam kutipan di atas yaitu jabatan Notaris diperlukan dalam bidang legal, sehingga dengan itu pula secara otomatis perlu adanya peraturan hukum agar jabatan Notaris itu dapat hadir dan dijalankan dengan baik dalam publik. UUJN pun hadir sebagai peraturan perundang-undangan yang memenuhi kebutuhan tersebut, yang diberlakukan sejak tanggal 6 Oktober 2004 hingga saat tesis ini dibuat. Dengan adanya dasar hukum untuk jabatan Notaris, secara tidak langsung pula akan muncul suatu standar dalam menjalankan jabatan tersebut yang bertujuan untuk menjamin

⁸ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Cet. III, Refika Aditama, Bandung, 2013 (selanjutnya disebut Habib Adjie I), h. 32.

kualitas kerja dan moral dari Notaris yang telah ada dan yang akan ada pada masa yang akan datang.

UUJN tergolong dalam kategori norma hukum. Norma hukum itu sendiri merupakan suatu bentuk peraturan yang memiliki sifat yang mengikat dan pula berlaku bagi setiap subjek hukum, yang pelaksanaannya dapat dipertahankan dengan segala paksaan oleh alat-alat negara untuk melindungi hak-hak dan kepentingan. Unsur paksaan dalam norma ini termanifestasi dalam sanksi yang dijatuhkan bagi para pelanggarnya; hal yang hadir secara nyata dalam UUJN itu sendiri. Sanksi-sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap Notaris menurut UUJN yaitu:⁹

- a. penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga;
- b. peringatan lisan;
- c. peringatan tertulis;
- d. pemberhentian sementara;
- e. pemberhentian dengan hormat;
- f. pemberhentian dengan tidak hormat;

Dari seluruh sanksi-sanksi di atas, penulis ingin memberikan fokus atas sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian dengan tidak hormat. Dengan diberhentikannya seorang Notaris, baik secara sementara maupun secara tidak hormat, Notaris yang bersangkutan itu tidak akan dapat menjalankan kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh jabatan tersebut. Perbedaan antara keduanya yaitu Notaris yang diberhentikan sementara secara umum masih ada

⁹ Habib Adjie dan Muhammad Hafidh, *Memahami: Majelis Kehormatan Notaris (MKN)*, Sinergi Offset, Semarang, 2016, h. 38.

kemungkinan untuk menjabat kembali setelah Notaris tersebut selesai menjalani masa pemberhentian sementara dan kewajiban-kewajiban formal, materiil, dan administratifnya telah diselesaikan olehnya, sedangkan Notaris yang diberhentikan dengan tidak hormat tidak dapat menjabat kembali atau diangkat kembali menjadi Notaris. Akibat hukum yang muncul dari kedua sanksi ini tidaklah ringan, sehingga alasan seorang Notaris diberhentikan sementara dan diberhentikan dengan tidak hormat juga bukanlah karena suatu perbuatan atau keadaan biasa semata.

Menurut Pasal 9 huruf c UUJN, Notaris dapat diberhentikan sementara dari jabatannya karena melakukan perbuatan tercela. Pasal 12 huruf c UUJN pun menyatakan bahwa seorang Notaris dari jabatannya dapat diberhentikan dengan tidak hormat jika ia melakukan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris. Secara gramatikal, frasa “melakukan perbuatan tercela” dan “melakukan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris” dapat memiliki arti yang sama atau saling tumpang tindih (*overlapping*); perbuatan yang dianggap tercela biasanya juga dianggap sebagai perbuatan yang merendahkan martabat orang tersebut, atau pihak lain yang direpresentasikan oleh pelakunya, sehingga dapat mengakibatkan keraguan bagi MPD yang berwenang untuk mengawasi Notaris dalam pemberian sanksi yang tepat bilamana seorang Notaris melakukan perbuatan tercela atau perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris tersebut.

Secara singkat, penulis menganggap bahwa batas atau garis yang membedakan suatu perbuatan yang termasuk dalam kategori perbuatan tercela dan

perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris terkesan bersifat kabur, dan dengan dasar pikiran-pikiran tersebut di atas, ingin mengangkat tesis dengan judul “PEMBERHENTIAN NOTARIS KARENA MELAKUKAN PERBUATAN TERCELA ATAU MERENDAHKAN KEHORMATAN DAN MARTABAT JABATAN NOTARIS”. Dengan meneliti dan menganalisis permasalahan ini secara mendalam, penulis berharap untuk dapat menarik suatu kesimpulan yang definitif dan berguna di bidang hukum, terutama dalam bidang jabatan Notaris.

1.2. Rumusan Masalah

Sesuai dengan uraian latar belakang masalah pada bagian sebelumnya, muncul dua rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Apa konsep “perbuatan tercela” dan “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris”?
- b. Apa sanksi “perbuatan tercela” dan “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris”?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dengan dilakukannya penelitian ini adalah:

- a. Untuk menganalisis konsep antara “perbuatan tercela” dan “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris”.
- b. Untuk menganalisis sanksi “perbuatan tercela” dan “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris”.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan maksud agar dapat memiliki manfaat-manfaat tertentu. Manfaat-manfaat tersebut dapat ditinjau dari dua segi, yaitu:

- a. Secara teoretis, penelitian ini bermanfaat sebagai sarana penyalur buah pikiran mengenai permasalahan dalam jabatan Notaris, khususnya mengenai pemberhentian sementara dan pemberhentian tidak hormat jabatan Notaris serta upaya hukum yang dapat diambil oleh Notaris jika diberhentikan, yang diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam perkembangan akademik hukum perdata dan kenotariatan.
- b. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat sebagai sumber kepustakaan yang relevan dan akurat bagi masyarakat umum, para akademisi, dan/atau praktisi dalam lingkaran jabatan hukum, khususnya Notaris, dengan harapan bahwa hasil yang dicapai dalam penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar atau bahan pertimbangan sehubungan dengan peraturan jabatan Notaris.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian

Dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan tipe penelitian yang bersifat yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah tipe penelitian yang didasarkan pada analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik yang diangkat dalam tesis ini, yaitu peraturan perundang-undangan seputar jabatan Notaris. Selain itu, terdapat juga sumber-sumber lain yang digunakan, seperti literatur-literatur yang dapat digunakan sebagai materi

pendukung untuk penelitian dan/atau sebagai sumber serta tolak ukur untuk mencapai suatu kesimpulan yang koheren.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum.¹¹ Konsep-konsep yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah konsep “Notaris”, konsep “perbuatan tercela”, dan konsep “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris”.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada bahan-bahan hukum, yang dalam identifikasinya dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.¹²

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016, h. 133.

¹¹ *Ibid.*, h. 181.

¹² *Ibid.*, h. 95.

Bahan-bahan hukum primer yang digunakan sebagai sumber dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Burgerlijk Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata);
3. Wetboek van Strafrecht; (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana);
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 dengan Lembaran Negara Nomor 76 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209 tentang Hukum Acara Pidana;
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 dengan Lembaran Negara Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4432 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 dengan Lembaran Negara Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5491 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris;
6. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No. 61 Tahun 2016 dengan Berita Negara Nomor 2128 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap Notaris.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan jurnal-jurnal hukum.¹³

¹³ *Ibid.*

1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam tesis ini dilakukan dengan menganalisis latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan, serta manfaat penelitian. Dengan begitu, untuk penulisan tesis ini bahan-bahan hukum yang digunakan penulis pun menjadi jelas, dan kemudian dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu bahan hukum jenis primer dan bahan hukum jenis sekunder. Bahan-bahan hukum yang dikumpulkan merupakan bahan-bahan yang sesuai dengan isu hukum yang dibahas dalam tesis ini, sehingga haruslah relevan dengan apa yang telah dijabarkan dalam bab ini, dan yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan akan dianalisis dengan beberapa teknik interpretasi, yaitu interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis/logis. Interpretasi gramatikal dilakukan dengan menganalisis suatu ketentuan undang-undang menurut bahasa umum sehari-hari, yang disebut juga sebagai metode interpretasi objektif.¹⁴ Interpretasi sistematis/logis dilakukan dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum, sehingga hukum harus dilihat dan ditafsirkan sebagai satu kesatuan, bukan hanya sebatas peraturan yang berdiri sendiri.¹⁵

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 57.

¹⁵ *Ibid.*, h. 58.

1.6. Sistematika Penulisan

Demi mempermudah pembahasan dan pemahaman atas masalah yang akan diangkat dalam tesis ini, perlu adanya pengaturan yang sistematis atas materi, inti pembahasan, dan hasil dari proses-proses penelaahan tersebut, sehingga setiap bagian-bagian tersebut dapat dimengerti secara berkesinambungan dan kohesif. Dengan begitu, penulis menguraikan penelitian ini dalam empat bagian atau bab, yang isinya adalah sebagai berikut:

Bab I bertujuan untuk memberikan landasan konkret mengenai apa yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya. Bab ini terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang meliputi tipe penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, serta sistematika penulisan. Dengan adanya hal-hal di atas sebagai pendahuluan, diharapkan motif, latar belakang, dan pembahasan selanjutnya akan menjadi jelas dan dapat memberikan gambaran dan pengertian atas hal-hal fundamental dari apa yang akan dibahas oleh penulis.

Bab II bertujuan untuk membahas mengenai konsep dari “perbuatan tercela” dan “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris” dalam UUJN sesuai dengan definisi yang ada dalam peraturan perundang-undangan tersebut, sehingga dengan dasar definisi-definisi tersebut dapat dilakukan analisis terhadap konsep dasar dari “perbuatan tercela” dan “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris”.

Bab III bertujuan untuk membahas mengenai sanksi yang dijatuhkan kepada Notaris ketika melakukan “perbuatan tercela” dan “perbuatan yang merendahkan kehormatan dan jabatan Notaris” sesuai dengan konsep dari kedua perbuatan tersebut yang diiterasikan dalam Bab II.

Bab IV bertujuan untuk memberikan hasil dari penelitian dalam bentuk penyajian yang bersifat konklusif. Bab ini terdiri atas kesimpulan yang ditarik dari pembahasan yang dijabarkan pada bab-bab sebelumnya, dan saran dari penulis yang diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan atau sebagai solusi atas permasalahan yang diangkat – baik bagi praktisi, akademisi, maupun masyarakat umum yang memiliki minat edukatif dalam bidang jabatan Notaris.