

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Kebutuhan masyarakat terhadap penggunaan jasa Notaris terus meningkat, karena itu dibentuklah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Undang-Undang tentang Jabatan Notaris, selanjutnya disebut UUJN tersebut, diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004, dengan maksud untuk menggantikan *Reglement of Het Notarism Ambt in Indonesia* (Stb.1860 : 3) (untuk selanjutnya disebut PJN) yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat. UUJN diharapkan dapat memberi perlindungan hukum baik terhadap masyarakat maupun Notaris sebagai pejabat umum, menjaga dan mengatur keseimbangan antara kepentingan atau hasrat individu yang egoistis dan kepentingan bersama agar tidak terjadi konflik, dan UUJN diharapkan menjadi peraturan yang lebih baik dari pada peraturan sebelumnya.

Kedudukan seorang Notaris sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat hingga sekarang dirasakan masih disegani. Seorang Notaris biasanya dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasehat yang boleh diandalkan. Segala sesuatu yang ditulis dan ditetapkannya (konstantir) adalah benar, ia adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.¹

Setiap masyarakat membutuhkan seseorang (figur) yang keterangannya dapat diandalkan dan dipercayai, yang tanda tangannya serta segelnya (capnya) memberi jaminan dan bukti kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasehat yang tidak ada cacatnya (*onkreukbaar* atau *unimpeachable*), yang tutup mulut, dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindunginya dihari-hari yang akan datang. Kalau

¹ Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, (Jakarta: PT.Ichtiar Baru Van Hoeve, 2007), hal. 444.

seorang advokat membela hak-hak seseorang ketika timbul suatu kesulitan, maka seorang Notaris harus berusaha mencegah terjadinya kesulitan itu.²

Dalam melaksanakan jabatannya, seorang Notaris harus mematuhi aturan-aturan dan norma-norma, diantaranya :

1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (untuk selanjutnya disebut UUNJ).
2. Kode Etik Notaris yang dibuat oleh Ikatan Notaris Indonesia (untuk selanjutnya disebut INI), sebagai organisasi Notaris yang dimaksud dalam Pasal 1 UUNJ (untuk selanjutnya disebut Kode Etik Notaris).
3. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga INI (untuk selanjutnya disebut AD dan ART INI).

Pengertian Notaris terdapat dalam UUNJ, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.³ Sehubungan dengan hal tersebut dapat dikemukakan beberapa kesimpulan, yaitu :

1. Notaris adalah pejabat umum, artinya memegang sebagian kewibawaan dari pemerintah untuk membuat suatu akta otentik (alat bukti yang sah). Akta otentik tersebut memberikan di antara para pihak beserta ahli waris suatu bukti sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya.⁴
2. Notaris berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya.

Notaris sebagai pejabat umum diangkat oleh negara dan bekerja untuk negara, walaupun Notaris bukan merupakan pegawai negeri yang menerima gaji dari negara. Tugas Notaris adalah menjalankan servis publik (*public service*) dibidang pelayanan pembuatan akte dan tugas lain yang dibebankan padanya yang melekat dengan predikat sebagai Pejabat Umum dalam ruang lingkup bidang jasa Notaris. Jabatan sebagai Notaris memerlukan suatu tanggung jawab, baik secara individual maupun sosial, terutama ketaatan terhadap norma-norma hukum positif dan kesediaan untuk

² *Ibid.*, hal. 449.

³ Indonesia, *Undang-Undang Jabata Notaris*, UU No. 30 Tahun 2004, Pasal 1.

⁴ Komar Andarsasmita, *Notaris I Peraturan Jabatan Notaris, Kode Etik dan Asosiasi Notaris*, (Bandung : Ikatan Notaris Indonesia, 1991), hal.94.

tunduk pada kode etik profesi. Notaris dalam melaksanakan jabatan harus berpegang teguh pada fungsinya sebagai seorang penengah yang tidak boleh berpihak, bukan seorang perantara ataupun pembela.

Sebelum melaksanakan jabatannya, seorang Notaris wajib mengucapkan sumpah/janji sesuai dengan agamanya di hadapan Menteri/Pejabat yang ditunjuk. Dalam melaksanakan sumpah jabatan, seorang Notaris sebagai pejabat umum yang telah disumpah untuk mengabdikan dan taat pada hukum diwujudkan lewat kepatuhan pada segala norma dan etika. Kadang-kadang juga didasarkan atas pertimbangan pengalamannya berhubungan dengan klien, karena kebutuhan dari klien adalah untuk dilayani dan ditolong, maka mereka akan enggan berhubungan dengan Notaris yang dinilai tidak mampu melayani mereka. Menghadapi kenyataan seperti itu, Notaris cenderung bersikap untuk fleksibel antara tuntutan peraturan yang serba hitam putih dengan kebutuhan klien yang berharap segera dilayani.⁵

Sebagai konsekuensi yang logis, maka dalam pelaksanaan jabatan Notaris tersebut diperlukan pengawasan agar tugas Notaris selalu sesuai dengan kaidah hukum yang mendasarinya dan agar terhindar dari penyalahgunaan kepercayaan yang diberikan. Pelanggaran yang dilakukan oleh seorang Notaris dapat menimbulkan ketidakpercayaan di kalangan masyarakat. Ada dua lembaga yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris yaitu Majelis Pengawas Notaris, selaku pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Dewan Kehormatan yang merupakan salah satu alat perlengkapan organisasi Notaris, dalam hal ini adalah INI. Kedua lembaga tersebut berwenang untuk mengawasi Notaris sampai dengan menjatuhkan sanksi bagi Notaris yang dinyatakan melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku. Kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan yang berbeda karena terbentuk dari dua lembaga yang berbeda, namun keduanya tidak dapat dipisahkan dari keberadaan jabatan dan profesi Notaris.

Ketika PJN diberlakukan di Indonesia, Notaris dalam melaksanakan jabatannya diawasi oleh Pengadilan Negeri. Setelah berlakunya UUJN, Pengadilan Negeri tidak

⁵ Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, (Yogyakarta : Kanisius, 2001), hal.163.

lagi berwenang melakukan pengawasan terhadap Notaris. Pengawasan terhadap Notaris berdasarkan UUJN dilaksanakan dengan ketentuan sebagai berikut :⁶

- (1) Pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri.
- (2) Dalam melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri membentuk Majelis Pengawas.
- (3) Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berjumlah 9 (sembilan) orang, terdiri atas unsur :
 - a. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
 - b. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang; dan
 - c. Ahli/akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.

Pengawasan adalah kegiatan preventif dan represif oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang bertujuan untuk menjaga agar para Notaris dalam menjalankan profesinya tidak mengabaikan tugas jabatannya, tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku, tidak melanggar sumpah jabatannya, tidak melanggar norma kode etik profesinya, selain itu juga melakukan tindakan-tindakan atas pelanggaran yang dilakukan Notaris untuk mendapatkan kinerja Notaris yang lebih berkualitas.

Notaris dalam melaksanakan jabatan membentuk organisasi profesi jabatan yang berbentuk perkumpulan yang berbadan hukum, yaitu INI, yang merupakan satu-satunya wadah pemersatu bagi semua dan setiap orang yang memangku dan menjalankan tugas jabatan sebagai pejabat umum di Indonesia.⁷ Dengan demikian, selain Majelis Pengawas Notaris, pelaksanaan jabatan dan perilaku seorang Notaris sebagai profesional juga diawasi oleh organisasi Notaris INI. Organisasi ini berperan penting dalam penegakan etika dari para anggotanya yakni ketika ada anggota yang melanggar ketentuan yang ada dalam Kode Etik Notaris, maupun anggota yang melanggar nilai-nilai etika yang termuat dalam UUJN. Kode Etik Notaris dilandasi oleh kenyataan bahwa Notaris sebagai pengemban profesi adalah orang yang memiliki keahlian dan keilmuan dalam bidang kenotariatan, sehingga mampu

⁶ Indonesia, *op.cit.*, Pasal 67.

⁷ Kode Etik Notaris INI, Pasal 1.

memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan dalam bidang kenotariatan. Secara pribadi Notaris bertanggung jawab atas mutu pelayanan jasa yang diberikannya.⁸

Pengawasan oleh organisasi Notaris tersebut dilaksanakan oleh alat perlengkapan perkumpulan yaitu Dewan Kehormatan. Dewan Kehormatan terdiri dari beberapa anggota yang dipilih dari anggota biasa dan warga Notaris, yang berdedikasi tinggi dan loyal terhadap perkumpulan, berkepribadian baik, aktif dan bijaksana sehingga dapat menjadi panutan bagi anggota dan diangkat oleh Kongres untuk masa jabatan yang sama dengan masa jabatan kepengurusan INI. Dewan Kehormatan tersebut berwenang melakukan pemeriksaan atas pelanggaran Kode Etik Notaris dan menjatuhkan sanksi kepada pelanggarnya sesuai dengan kewenangannya.

Meskipun telah dilakukan pengawasan oleh Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan, masih terjadi pelanggaran yang dilakukan Notaris dalam menjalankan jabatan dan profesi Notaris. Dalam praktek sekarang ini disinyalir adanya Notaris yang disamping kantornya yang resmi, membuka kantor cabang di tempat kedudukannya yang dilengkapi dengan personilnya, dimana ia menerima kliennya, bahkan meresmikan (*verlijden*) akte-aktenya. Hal tersebut sangat bertentangan dengan UUJN dan Kode Etik Notaris. Lain halnya jika seorang Notaris menerima kliennya di rumahnya sesudah waktu kantor atau karena ia sakit sehingga tidak bisa masuk kantor. Dalam hal ini, maka ia tidak semata-mata membuka cabang melainkan secara insidental menerima klien di rumahnya, atau kadang-kadang menyuruh pegawainya melaksanakan kerja lembur di rumah Notaris untuk secara langsung dapat mengawasinya.⁹

Notaris membuka lebih dari satu kantor atau membuka kantor cabang mendapat perhatian publik dan pernah diberitakan dalam majalah Renvoi nomor 01/49 edisi bulan Juni tahun 2007. Pada halaman 52 majalah tersebut terdapat tulisan

⁸ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 2009), hal. 162.

⁹ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia, Suatu Penjelasan*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1982), hal. 73.

dengan judul “Kantor Notaris Tidak Boleh Bercabang”.¹⁰ Dalam tulisan tersebut ditampilkan dua buah foto plang Notaris dengan nama Notaris yang sama, dengan dua lokasi yang berbeda. Tampak dengan jelas bahwa Notaris tersebut memiliki dua kantor yang aktif dalam waktu yang bersamaan.

Pelanggaran serupa juga diberitakan pada sebuah situs internet dengan alamat : <http://cetak.fajar.co.id>, diposkan pada tanggal 13 Januari 2008. Pada situs tersebut, terdapat berita dengan judul “Teliti Pelanggaran Profesi Notaris”. Isi dari berita tersebut adalah mengenai seorang Notaris dan PPAT Makasar yang telah meraih gelar doktor dan telah menulis disertasi yang membahas masalah penegakan hukum terhadap tanggung jawab Notaris atas Pelaksanaan Tugas Pelayanan Publik. Berdasarkan penelitiannya di dua lokasi yaitu Makasar dan Jakarta ditemukan begitu banyak pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris, termasuk pelanggaran berupa pembukaan kantor cabang. Ironisnya berdasarkan penelitian disertasi tersebut, pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris dari tahun ke tahun terus meningkat.

Ketentuan mengenai kantor/praktek Notaris dinyatakan secara tegas dalam UUJN dan Kode Etik Notaris. Notaris hanya boleh membuka satu kantor dan tidak diperbolehkan membuka kantor cabang. Pengaturan mengenai hal tersebut terdapat dalam UUJN yang menyebutkan : Notaris wajib mempunyai hanya satu kantor, yaitu di tempat kedudukannya.¹¹ Dengan hanya mempunyai satu kantor, berarti Notaris dilarang mempunyai kantor cabang, perwakilan dan atau bentuk lainnya.¹²

Selanjutnya Kode Etik Notaris menyebutkan bahwa “Notaris dan orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris wajib : menetapkan satu kantor di tempat kedudukan dan kantor tersebut merupakan satu-satunya kantor bagi Notaris yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas jabatan sehari-hari.”¹³ Notaris dan

¹⁰ Lihat Lampiran.

¹¹ Indonesia, *op.cit.*, Pasal 19 ayat (1).

¹² *Ibid*, Penjelasan Pasal 19 ayat (1).

¹³ Kode Etik Notaris INI, Pasal 3.

orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris dilarang : mempunyai lebih dari 1 (satu) kantor, baik kantor cabang ataupun kantor perwakilan.¹⁴

Dari ketentuan-ketentuan tersebut terbukti bahwa pembukaan kantor cabang merupakan suatu pelanggaran. Hal tersebut sangat menarik untuk diteliti, karena seorang Notaris yang telah selesai menempuh pendidikan baik formal maupun non-formal, telah mengikuti dan lulus ujian Kode Etik, seharusnya mengerti, memahami aturan-aturan dan etika profesi yang wajib dipatuhi ketika melaksanakan jabatannya. Notaris juga telah mengucapkan sumpah jabatan sesuai dengan agamanya sebelum melaksanakan tugas sebagai Notaris, sepatutnya Notaris menyadari bahwa sumpah jabatan memiliki pertanggungjawaban tidak hanya kepada sesama manusia, tetapi juga kepada Tuhan-nya.

Ketika pelanggaran terjadi, baik dengan unsur kesengajaan maupun dengan unsur kelalaian, harus diberikan sanksi yang tegas kepada Notaris yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut. Selain dalam rangka penegakan hukum, penerapan sanksi juga diperlukan untuk menimbulkan efek jera bagi Notaris yang melakukan pelanggaran agar tidak mengulangi kesalahannya. Penerapan sanksi yang tegas juga dapat mencegah pelanggaran-pelanggaran serupa dilakukan oleh Notaris lain dan membuat para Notaris lebih berhati-hati dan teliti ketika menjalankan tugas jabatannya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis ingin meneliti mengenai bagaimana UUJN mengatur mengenai adanya Notaris yang membuka kantor cabang, bagaimana pengawasan dan pembinaan dilakukan Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan terhadap Notaris yang membuka kantor cabang, dan bagaimanakah kasus mengenai Notaris membuka kantor cabang ditangani dalam praktek.

¹⁴ *Ibid*, Pasal 4.

1.2 Pokok Permasalahan

Dari latar belakang permasalahan yang disampaikan sebelumnya, maka pokok permasalahan yang dapat diambil adalah :

1. Bagaimana UUJN mengatur dan mengawasi mengenai adanya Notaris yang membuka kantor cabang?
2. Bagaimana Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris yang membuka kantor cabang tersebut?
3. Bagaimanakah dalam praktek, kasus mengenai Notaris yang membuka kantor cabang tersebut ditangani?

1.3 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian penelitian hukum normatif, karena penelitian ini ditujukan untuk melakukan pengkajian terhadap Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia .

Penelitian yang dilakukan bersifat eksplanatoris yang bertujuan menggambarkan atau menjelaskan lebih dalam suatu gejala. Bentuk penelitian yang akan dipakai adalah preskriptif yaitu penelitian yang tujuannya memberikan jalan keluar atau saran untuk mengatasi permasalahan.¹⁵ Hal ini dimaksudkan agar dapat memberikan analisis yang mendalam terhadap permasalahan yang dipaparkan dalam penelitian ini, sehingga akan memperoleh jalan keluar untuk mengatasi permasalahan tersebut. Penelitian ini menggunakan satu disiplin ilmu pengetahuan, yaitu disiplin ilmu hukum, sehingga disebut juga penelitian mono disipliner.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu : :

- a. Data Primer, merupakan data yang bersumber dari objek penelitian langsung ke lapangan, yaitu data/informasi dari para Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan.

¹⁵ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) hal.4.

- b. .Data sekunder, merupakan data penunjang dari data primer yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka (*library research*) yang terdiri dari :
1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaedah dasar, peraturan-peraturan dasar, peraturan perundang-undangan.
 2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, antara lain hasil-hasil penelitian, atau pendapat para pakar hukum, buku-buku serta berbagai media yang dapat dijadikan data dan memberikan referensi terhadap penelitian ini seperti internet, kliping, dan lain sebagainya.
 3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum sekunder berupa kamus.

Alat pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen dan wawancara. Studi dokumen merupakan pengumpulan data yang mengidentifikasi semua data sekunder yakni semua data yang diperoleh dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya penulis juga melakukan wawancara dengan beberapa narasumber yaitu anggota Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan, dimana keduanya merupakan lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris di Indonesia.

Setelah seluruh data diperoleh, metode yang digunakan dalam menganalisis data adalah bersifat kualitatif, yaitu uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul dan diolah, disusun dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan serta pendapat para pakar.

1.4 Sistematika Penulisan

BAB 1 Pendahuluan

Di dalam Bab 1 diuraikan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 Kantor Cabang Notaris sebagai salah satu bentuk pelanggaran Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris

Di dalam Bab 2 diuraikan mengenai tinjauan umum tentang Notaris, Pengawasan terhadap Notaris dan Analisis Hukum kasus Notaris membuka Kantor Cabang.

BAB 3 Penutup

Pada Bab 3, diuraikan simpulan dan saran-saran yang dianggap perlu.

