

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Nama Notaris adalah nama lembaga Notaris, dikenal dimana-mana, yakni nama *Notarius*. Dalam buku-buku hukum dan tulisan-tulisan romawi klasik telah berkali-kali ditemukan nama atau titel “*Notarius*” untuk menandakan suatu bentuk pekerjaan tulis-menulis tertentu. Akan tetapi, yang dinamakan “*Notarius*” dahulu tidaklah sama dengan “*Notarius*” yang dikenal sekarang, hanya namanya yang sama.¹

Dalam Pasal 1 huruf e *Wet op het Notarisambt* yang mulai berlaku tanggal 3 April 1999, disebutkan bahwa *Notaris de ambtenar*. Notaris tidak lagi disebut sebagai *openbaar ambtenaar* sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 *Wet op het Notarisambt* yang lama. Tidak dirumuskannya lagi Notaris sebagai *openbaar ambtenaar*, sekarang ini tidak dipersoalkan apakah Notaris sebagai pejabat umum atau bukan. Istilah *openbaar ambtenaar* dalam konteks ini tidak bermakna umum, tetapi bermakna publik.²

Jika ketentuan dalam *Wet op het Notarisambt* tersebut di atas dijadikan rujukan untuk memberikan pengertian yang sama dalam UUJN, Pasal 1 angka 1 UUJN yang menyebutkan, “*Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana*

¹G. H. S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris* (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 5.

²Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 1.

*dimaksud dalam dalam UUJN atau undang-undang lainnya.*³ Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Notaris sebagai pejabat umum yang diangkat oleh negara, bekerja juga untuk kepentingan negara, tetapi Notaris bukanlah pegawai negara yang digaji oleh negara, sebab Notaris tidak menerima gaji dari pemerintah melainkan dari honorarium atau *fee* dari klien.

Tugas yang diemban Notaris adalah tugas yang seharusnya merupakan tugas pemerintah, maka hasil pekerjaan Notaris menimbulkan akibat hukum, Notaris dipercayai untuk melakukan sebagian dari kekuasaan negara dan memberikan pada aktanya kekuatan otentik dan eksekutorial. Pelaksanaan tugas jabatan Notaris, harus berpegang teguh kepada kode etik dan jabatan Notaris. Hal ini disebabkan karena tanpa itu, harkat dan martabat profesionalisme akan hilang sama sekali.

Adalah wajar jika Notaris sebagai pejabat umum yang profesional dituntut untuk selalu meningkatkan kualitas, baik kualitas ilmu, amal, maupun moralnya, serta senantiasa menjunjung tinggi keluhuran martabat Notaris. Dengan demikian, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, Notaris senantiasa berpedoman pada kode etik profesi dan berdasarkan UUJN.

Peningkatan profesionalisme kerja Notaris dapat dimulai dari pribadi masing-masing Notaris sebagai cerminan dari profesionalisme menjalankan jabatan Notaris itu sendiri. Karena itu, dengan kesadaran individu para Notaris

³Lihat di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

diharapkan pula akan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan Notaris bagi masyarakat yang memerlukannya guna menjamin kepastian hukum di negara kita.

Mengenai kewenangan Notaris, diatur di dalam ketentuan Pasal 15 UUJN, yang menyebutkan:⁴

- (1) Notaris berwenang membuat Akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
 - a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 - d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
 - e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;
 - f. membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
 - g. membuat Akta risalah lelang.
- (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

Kewenangan Notaris yang dilakukan dalam hal menjalankan jabatannya sebagai Notaris dalam membuat akta otentik merupakan

⁴Lihat di dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

kewenangan yang diperoleh secara atribusi⁵, yang secara normatif diatur melalui UUJN. Standar wewenang yang dimaksud adalah kewenangan Notaris dalam melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam membentuk suatu alat bukti yang sempurna. Kewenangan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Pelanggaran atas kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang tersebut menimbulkan akibat pertanggungjawaban hukum.⁶

Terkait kewenangan Notaris membuat akta otentik berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris, Penulis tertarik untuk mengkaji fakta di lapangan bahwa ditemukan pula Notaris yang membuat dan mengesahkan akta yang isinya mengatur tentang pengangkatan anak, dimana hal tersebut pernah dibuat oleh Notaris di Kota Denpasar. Dalam ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak disebutkan bahwa pelaksanaan pengangkatan anak di Indonesia memiliki dua jenis, yakni pengangkatan anak berdasarkan adat kebiasaan setempat dan pengangkatan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁷

⁵Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

⁶Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia; Tafsir Tematik Terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Cetakan Keempat (Bandung: Refika Aditama, 2014), hlm. 78.

⁷Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

Syarat pengangkatan anak dapat dilihat di dalam ketentuan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, yakni:⁸

- (1) Syarat anak yang akan diangkat, meliputi:
 - a. belum berusia 18 (delapan belas) tahun;
 - b. merupakan anak terlantar atau ditelantarkan;
 - c. berada dalam asuhan keluarga atau dalam lembaga pengasuhan anak; dan
 - d. memerlukan perlindungan khusus.
- (2) Usia anak angkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
 - a. anak belum berusia 6 (enam) tahun, merupakan prioritas utama
 - b. anak berusia 6 (enam) tahun sampai dengan belum berusia 12 (dua belas) tahun, sepanjang ada alasan mendesak; dan
 - c. anak berusia 12 (dua belas) tahun sampai dengan belum berusia 18 (delapan belas) tahun, sepanjang anak memerlukan perlindungan khusus.

Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, "*Pengangkatan anak berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui penetapan pengadilan.*"⁹ Kemudian, di dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak disebutkan pula, "*(1) Permohonan pengangkatan anak yang telah memenuhi persyaratan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan penetapan pengadilan. (2) Pengadilan menyampaikan salinan penetapan pengangkatan anak ke instansi terkait.*"¹⁰ Yang dimaksud dengan "instansi terkait" adalah Mahkamah Agung melalui Panitera

⁸Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

⁹Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

¹⁰Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

Mahkamah Agung, Departemen Sosial, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Direktorat Jenderal Imigrasi, Departemen Luar Negeri, Departemen Kesehatan, Departemen Dalam Negeri, Kejaksaan Agung dan Kepolisian Republik Indonesia.¹¹

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yakni Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak disebutkan bahwa lembaga yang berwenang untuk melakukan pengangkatan anak yakni melalui penetapan pengadilan, namun ditemukan fakta bahwa ada Notaris di Kota Denpasar membuat akta pengangkatan anak yang kemudian akta itu digunakan sebagai dasar hukum terjadi suatu perbuatan hukum pengalihan kekuasaan atas seorang anak. Padahal apabila merujuk pada Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tidak mengatur mengenai kewenangan Notaris untuk membuat akta pengangkatan anak.

Oleh sebab itu, maka Penulis akan mengkaji kewenangan Notaris yang membuat akta pengangkatan anak dan bagaimana akibat hukum dari diterbitkannya akta pengangkatan tersebut oleh Notaris. Oleh sebab itu judul penelitian yang diangkat ialah “Analisis Yuridis Kewenangan Notaris Dalam Pengangkatan Anak dan Implikasi Yuridis Terhadap Akta Yang Dibuat.”

¹¹Penjelasan Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa Notaris tidak diberikan kewenangan membuat akta pengangkatan anak dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum dari dibuatnya akta pengangkatan anak yang dilakukan oleh Notaris?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa alasan Notaris tidak diberikan kewenangan membuat akta pengangkatan anak dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk menganalisa akibat hukum dari dibuatnya akta pengangkatan anak yang dilakukan oleh Notaris.

D. Orisinalitas Penelitian

Dari hasil penelusuran dan pemeriksaan yang telah dilakukan di kepustakaan maupun di internet, penelitian tentang “Analisis Yuridis Kewenangan Notaris Dalam Pengangkatan Anak dan Implikasi Yuridis Terhadap Akta Yang Dibuat” belum pernah dilakukan. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam penulisan ini dikutip atau dirujuk berdasarkan

kode etik ilmiah. Oleh karena itu penelitian ini adalah asli adanya. Artinya secara akademik penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya, karena belum pernah ada yang melakukan penelitian yang sama dengan judul penelitian.

Penelusuran karya ilmiah dengan tema Kewenangan Notaris Membuat Akta Pengangkatan Anak, penulis menemukan beberapa tulisan yang terkait, yaitu:

1. Tetty Ruslie Naulibasa, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, dengan judul “Peranan Notaris Pada Lembaga Pengangkatan Anak”.¹² Karya ilmiah ini merumuskan masalah mengenai bagaimana sistem hukum pengangkatan anak di Indonesia dalam kaitan dengan perlindungan anak, bagaimana peran Notaris pada sistem hukum pengangkatan anak di Indonesia dan apakah Notaris dapat lebih ditingkatkan peranannya, dan kemudian bagaimana prosedural pengangkatan anak dan penerapan *staatsblad* 1917 nomor 129 di Pengadilan Negeri Kelas IA Medan. Berkaitan dengan hasil penelitian karya ilmiah ini memuat kesimpulan bahwa sebagaimana telah dikemukakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia bahwa pengangkatan anak merupakan suatu proses namun hingga saat ini belum penjabaran substansi hukum sesuai tahapan-tahapan proses. Peranan Notaris dalam lembaga pengangkatan anak semakin menciut, padahal keberadaan Notaris dianggap penting pada proses pengangkatan anak yaitu pada tahap pra pengangkatan.

¹²Tetty Ruslie Naulibasa, “Peranan Notaris Pada Lembaga Pengangkatan Anak”, dalam <http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/5383/057011090.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>, Akses 25 Oktober 2019.

2. Ade Kusuma, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, dengan judul “Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Wasiat Untuk Anak Piara Dalam Hukum Islam dan Pengangkatan Anak Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata”.¹³ Karya ilmiah ini merumuskan masalah mengenai bagaimana kewenangan Notaris sebagai pejabat umum dalam pembuatan akta wasiat untuk anak piara dalam Hukum Islam dan pengangkatan Anak dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan bagaimana menempatkan kedudukan anak angkat sebagai penerima wasiat menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan anak piara menurut Hukum Islam dalam melindungi bagian mutlak hak para ahli waris lain. Berkaitan dengan hasil penelitian karya ilmiah ini memuat kesimpulan bahwa wasiat yang dibuat oleh pewasiat menurut hukum Islam maupun hukum perdata hendaknya dilakukan secara tertulis di hadapan Notaris dan dihadiri oleh dua orang saksi agar wasiat yang telah dibuat tersebut mempunyai kepastian hukum dan dapat menjadi alat bukti yang kuat apabila terjadi perselisihan dikemudian hari. Kemudian persamaan antara hukum perdata dan hukum Islam mengakui adanya pengangkatan anak tetapi dengan tujuan yang berbeda. Dalam hal pemeliharaan anak angkat, tanggung jawab pendidikan, dan mendapatkan kasih sayang harus diberikan oleh orang tua angkat kepada anak angkatnya seperti memberikan kasih sayang pada anak kandungnya.

¹³Ade Kusuma, “Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Wasiat Untuk Anak Piara Dalam Hukum Islam dan Pengangkatan Anak Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata”, dalam <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/repertorium/article/view/168/93>, Akses 25 Oktober 2019.

Berdasarkan paparan beberapa karya tulis ilmiah tersebut di atas, terdapat substansi yang berbeda. Dalam penelitian tentang “Analisis Yuridis Kewenangan Notaris Dalam Pengangkatan Anak dan Implikasi Yuridis Terhadap Akta Yang Dibuat” akan mengkaji mengenai mengapa Notaris tidak diberikan kewenangan membuat akta pengangkatan anak dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia dan bagaimana akibat hukum dari dibuatnya akta pengangkatan anak yang dilakukan oleh Notaris.

E. Kerangka Teori

1. Tugas dan Jabatan Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan *grosse*, salinan, dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.¹⁴

Kewenangan Notaris selain diatur dalam Pasal 15 UUJN, juga ada kewenangan yang ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan yang lain (di luar UUJN), dalam arti peraturan perundang-undangan yang bersangkutan menyebutkan/menegaskan agar perbuatan hukum tertentu

¹⁴Lihat di dalam Pasal 1 *Jo* Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

wajib dibuat dengan akta Notaris. Untuk menunjukkan bahwa kewenangan Notaris sebagai pejabat umum telah sempurna, artinya tidak diperlukan “embel-embel” lain, misalnya Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Koperasi berdasarkan keputusan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor 98/KEP/M.KUM/1X/2004, tanggal 24 September 2004 tentang Notaris Sebagai Pejabat Pembuat Akta Koperasi, kemudian Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) berdasarkan Pasal 37 ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Pemberian sebutan lain kepada Notaris seperti tersebut di atas telah menciderai makna pejabat umum. Seakan-akan Notaris akan mempunyai kewenangan tertentu jika disebutkan dalam suatu aturan hukum dari instansi pemerintah.¹⁵

Jabatan Notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum. Dengan dasar seperti ini mereka yang diangkat menjadi Notaris harus mempunyai semangat untuk melayani masyarakat, dan atas pelayanan tersebut, masyarakat yang telah merasa dilayani oleh Notaris sesuai dengan tugas jabatannya, dapat memberikan

¹⁵Habib Adjie, *Penggerogotan Wewenang Notaris Sebagai Pejabat Umum* (Jakarta: Renvoi, 2004), hlm. 32.

honorarium kepada Notaris.¹⁶ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Notaris tidak berarti apa-apa jika masyarakat tidak membutuhkannya.

Notaris yang notabene merupakan suatu Jabatan (publik) mempunyai beberapa karakteristik, yaitu:¹⁷

a). Sebagai Jabatan.

UUJN merupakan unifikasi di bidang pengaturan Jabatan Notaris, artinya satu-satunya aturan hukum dalam bentuk undang-undang yang mengatur Jabatan Notaris di Indonesia, sehingga segala hal yang berkaitan dengan Notaris di Indonesia harus mengacu kepada UJN. Jabatan Notaris merupakan suatu lembaga yang diciptakan oleh Negara. Notaris ditetapkan sebagai Jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu (kewenangan tertentu) serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap.

b). Notaris mempunyai kewenangan tertentu.

Setiap kewenangan yang diberikan kepada jabatan harus ada aturan hukumnya, guna sebagai batasan agar jabatan dapat berjalan dengan baik, dan tidak bertabrakan dengan wewenang jabatan lainnya. Dengan demikian jika seorang pejabat (Notaris) melakukan suatu tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan, dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar wewenang. Wewenang Notaris hanya dicantumkan dalam Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) UJN.

¹⁶Pasal 36 UJN.

¹⁷Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia; ... Op. cit.*, hlm. 15-16.

c). Diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah

Pasal 2 UUJN menentukan bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, dalam hal ini menteri yang membidangi kenotariatan (Pasal 1 angka 14 UUJN). Notaris meskipun secara administratif diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, tidak berarti Notaris menjadi subordinasi (bawahan) yang mengangkatnya (pemerintah). Oleh sebab itulah Notaris dalam menjalankan tugasnya jabatannya harus:

- 1). Bersifat mandiri (*autonomus*),
- 2). Tidak memihak siapaun (*impartial*),
- 3). Tidak tergantung dengan siapapun (*independen*), yang artinya dalam menjalankan tugas jabatannya tidak dapat dicampuri oleh pihak yang mengangkatnya atau oleh pihak lain.

d). Tidak menerima gaji atau pensiun dari yang mengangkatnya.

Meskipun Notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, namun Notaris tidak menerima gaji, dan pensiun dari pemerintah. Notaris hanya menerima honorarium dari masyarakat yang telah dilayaninya atau dapat memberikan pelayanan secara cuma-cuma untuk mereka yang dirasa tidak mampu.

e). Akuntabilitas atas pekerjaannya kepada masyarakat.

Kehadiran Notaris untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan dokumen hukum (akta) otentik dalam bidang hukum perdata, sehingga Notaris mempunyai tanggungjawab untuk melayani masyarakat. Masyarakat dapat menggugat secara perdata Notaris, dan

menuntut biaya, ganti rugi dan bunganya jika ternyata akta tersebut dapat dibuktikan dibuat tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, hal ini merupakan bentuk akuntabilitas Notaris kepada masyarakat.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F. A. M Stroink dan J. G. Steenbeek menyatakan, *“Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht”*.¹⁸ Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *“authority”* dalam bahasa Inggris dan *“bevoegdheid”* dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scop of their public duties*¹⁹. (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konfirmatas

¹⁸Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm. 65.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 66.

hukum. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Kemudian, pengertian dasar hukum adalah bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Sedangkan komponen komformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk wewenang jenis tertentu).²⁰

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atau dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.²¹

3. Asas Kepastian Hukum

Kepastian hukum mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan yang wajib dipatuhi Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya yang berhubungan dengan segala tindakannya dalam pembuatan akta otentik. Kepastian hukum mengenai akta otentik yang telah dibuat harus memberikan manfaat serta keadilan untuk melindungi kepentingan bagi para pihak yang terikat dalam akta otentik tersebut.

²⁰Eny Kusdariny, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik* (Yogyakarta: UNY Press, 2011), hlm. 78.

²¹*Ibid.*

Asas kepastian hukum merupakan salah satu asas terpenting dalam negara hukum. Menurut Radbruch hukum, memiliki tujuan yang berorientasi pada hal-hal berikut:²²

- a. Kepastian hukum;
- b. Keadilan; dan,
- c. Daya guna atau kemanfaatan.

Kepastian hukum memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki dari padanya sebagaimana yang tertuang di dalam akta otentik. Unsur ini mengandung peran, misalnya pada pemberian kuasa secara tepat dan tidak mungkin adanya berbagai tafsiran yang dituju harus dapat terlihat serta kewajiban-kewajiban apa yang dibebankan kepadanya.

Keberadaan hukum yang hidup di dalam masyarakat sebagai pedoman dalam melakukan kontrak sosial atau hubungan satu dengan yang lain. Menurut J.M. Otto yang dikutip oleh Sri Djatmiati, kepastian hukum (*rechtszekerheid*) memiliki unsur-unsur sebagai berikut:²³

- a. Adanya aturan yang konsisten dan dapat diterapkan yang ditetapkan negara;
- b. Aparat pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang pada aturan hukum tersebut;
- c. Rakyat pada dasarnya tunduk pada hukum;
- d. Hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan aturan hukum tersebut; dan,
- e. Putusan hakim dilaksanakan secara nyata.

²²O. Notohamidjojo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum* (Salatiga: Griya Media, 2011), hlm. 33.

²³Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi Program Pasca Sarjana (Surabaya: Universitas Airlangga, 2002), hlm. 18.

Apabila Notaris tidak jujur dalam menjalankan jabatannya, maka akta PPAT tidak dapat memberikan kepastian hukum kepada para pihak. PPAT yang bertindak dengan tidak seimbang sehingga akhirnya akan menimbulkan potensi konflik. Karena akta yang dibuat tersebut tidak dapat memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang menghadap.

Begitu juga apabila Notaris dalam menjalankan jabatannya tidak mandiri, dengan maksud Notaris cenderung berpihak kepada salah satu pihak yang menghadap. Notaris yang melanggar hal tersebut, tidak akan bisa menjaga kepentingan para pihak yang terkait. Bukannya kepastian hukum yang akan didapat oleh para pihak, justru sebaliknya akan menyebabkan para pihak atau salah satu pihak kehilangan hak karena tidak adanya kepastian hukum yang didapat.²⁴

4. Jenis dan Pengertian Akta

Pasal 1 angka 7 UUJN menyebutkan pengertian akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditentukan oleh undang-undang ini. Berdasarkan pengertian ini, dapat disimpulkan tentang penggolongan akta otentik yaitu: *Pertama*, akta otentik yang dibuat oleh pejabat umum; dan *Kedua*, akta otentik yang dibuat di hadapan pejabat umum.

²⁴Habib Adjie, *Sanksi... Op.cit.*, hlm. 83.

Menurut Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, perbedaan dari kedua akta itu adalah:²⁵

- a). akta *relaas* dibuat oleh pejabat, sedangkan akta para pihak dibuat oleh para pihak di hadapan pejabat, atau para pihak meminta bantuan pejabat itu untuk membuat akta yang mereka inginkan tersebut.
- b). dalam akta para pihak, para pejabat pembuat akta sama sekali tidak pernah memulai inisiatif, sedangkan dalam akta *relaas*, pejabat pembuat akta itu kadang-kadang yang memulai inisiatif untuk membuat akta itu.
- c). akta para pihak harus ditandatangani oleh para pihak dengan ancaman kehilangan sifat otentiknya, sedangkan akta *relaas* tanda tangan demikian tidak merupakan keharusan.
- d). akta para pihak berisikan keterangan yang dikehendaki oleh para pihak yang membuat atau menyuruh membuat akta itu, sedangkan akta *relaas* berisikan keterangan tertulis dari pejabat yang membuat akta itu sendiri.
- e). kebenaran dari akta *relaas* tidak dapat diganggu gugat kecuali dengan menuduh bahwa akta itu palsu, sedangkan kebenaran isi akta para pihak dapat diganggu gugat tanpa menuduh kepalsuan akta tersebut.

Akta yang dibuat oleh Notaris dalam praktik kenotariatan disebut akta *relaas* (*relaas acten*) atau akta berita acara yang berisi uraian Notaris yang dilihat dan disaksikan Notaris sendiri atas permintaan para pihak, agar tindakan atau perbuatan para pihak dilakukan dan dituangkan ke dalam bentuk akta Notaris. Akta yang dibuat atau yang diceritakan di hadapan Notaris, para pihak berkeinginan agar uraian atau keterangannya dituangkan dalam bentuk akta Notaris.²⁶

Terhadap akta *partij* (*partij acten*) dan akta pejabat, Notaris wajib untuk membuat minutanya, dengan pengecualiannya jika diminta oleh yang

²⁵Victor Simatupang dan Cormentya Sitanggang, *Grosse Akta dalam Pembuktian dan Eksekutorial*, Cetakan Pertama (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm. 30-31.

²⁶G. H. S. Lumbun Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Erlangga, 1993), hlm. 151.

berkepentingan dalam akta, Notaris dapat mengeluarkan akta dalam *in originali*. Pembuatan akta Notaris baik *relax acten* maupun akta pihak (*partij acten*), yang menjadi dasar utama atau inti dalam pembuatan akta Notaris yaitu harus ada keinginan atau kehendak dan permintaan dari para pihak.

Jika keinginan dan permintaan para pihak tidak ada, maka Notaris tidak akan membuat akta yang dimaksud untuk memenuhi keinginan dan permintaan para pihak, Notaris dapat memberikan saran dengan tetap berpihak pada aturan hukum ketika saran Notaris diikuti oleh para pihak dan dituangkan dalam akta Notaris. Meskipun demikian, hal tersebut tetap harus merupakan keinginan dan permintaan para pihak, bukan saran atau pendapat Notaris atau isi akta merupakan perbuatan para pihak bukan perbuatan atau tindakan Notaris.

Menurut Pasal 1868 KUHPerdara agar suatu akta mempunyai kekuatan otentisitas, maka harus dipenuhi syarat-syarat yaitu:

- a. Akta itu harus dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum;
- b. Aktanya harus dibuat di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dan pejabat umum itu harus mempunyai kewenangan.

Pasal ini pun tidak menyebutkan siapa pejabat umum itu dan dimana batas wewenangnya serta bagaimana bentuk aktanya. Hal ini dapat diketahui dalam UUJN yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 1868 KUHPerdara. Selain akta otentik dikenal juga akta di bawahtangan, akta di bawahtangan adalah akta yang sengaja dibuat untuk pembuktian oleh para pihak tanpa bantuan dari seorang pejabat. Hal itu semata-mata dibuat antara

pihak yang berkepentingan. Akta di bawahtangan ini tidak diatur dalam HIR, tetapi dalam Pasal 286 sampai dengan Pasal 305 RBG, dan Pasal 1874 sampai dengan Pasal 1880 KUHPerdota serta diatur dalam Stb. 1867 No. 29.

Menurut Habib Adjie perbedaan antara akta di bawahtangan dengan akta Notaris ialah:²⁷

- a). bentuk akta di bawahtangan dibuat dalam bentuk yang tidak ditentukan oleh undang-undang, tanpa perantara atau tidak di hadapan pejabat umum yang berwenang. Sedangkan akta Notaris dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh undang-undang (Pasal 38 UUJN), dibuat di hadapan pejabat-pejabat (pegawai umum) yang diberi wewenang dan di tempat dimana akta tersebut dibuat.
- b). Kekuatan/nilai kekuatan pembuktian dari akta di bawahtangan mempunyai pembuktian sepanjang para pihak mengakuinya atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak. Jika salah satu pihak tidak mengakuinya, beban pembuktian diserahkan kepada pihak yang menyangkal akta tersebut, dan penilaian penyangkalan atas bukti tersebut diserahkan kepada hakim. Sedangkan akta Notaris mempunyai kekuatan yang sempurna. Kesempurnaan akta Notaris sebagai alat bukti, maka akta tersebut harus dilihat apa adanya, tidak perlu dinilai atau ditafsirkan lain, selain yang tertulis dalam akta tersebut.

Kekuatan Pasal 1868 KUHPerdota mengatur tentang otensitas akta Notaris dan dasar legalitas eksistensi akta Notaris, dengan syarat-syarat sebagai berikut:²⁸

- a). Akta ini harus dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum;
- b). Akta ini harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
- c). Pejabat umum oleh atau dihadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta tersebut.

Bentuk dari akta Notaris dapat dilihat di dalam Pasal 38 UUJN, yang mana terdiri dari:²⁹

²⁷Habib Adjie, *Sanksi... Op.cit.*, hlm. 14.

²⁸Lihat di dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

- a) Setiap akta Notaris terdiri atas:
 - 1). Awal akta atau kepala akta;
 - 2). Badan akta dan;
 - 3). Akhir atau penutup akta.
- b). Awal akta atau kepala akta memuat:
 - 1). Judul akta;
 - 2). Nomor akta
 - 3). Jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun;
 - 4). Nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris.
- c). Badan akan memuat:
 - 1). Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan/atau orang yang mewakili;
 - 2). Keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap;
 - 3). Isi akta yang merupakan kehendak dan keinginan para penghadap yang berkepentingan; dan
 - 4). Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenal.
- d). Akhir atau penutup akta memuat:
 - 1). Uraian tentang pembacaan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf i atau Pasal 16 ayat (7);
 - 2). Uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatanganan atau penerjemahan akta apabila ada;
 - 3). Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi akta; dan
 - 4). Uraian tentang tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan akta atau uraian tentang adanya perubahan yang dapat berupa penambahan, pencoretan, atau penggantian.

F. Metode Penelitian

1. Objek dan Subjek Penelitian

Penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Kewenangan Notaris

Dalam Pengangkatan Anak dan Implikasi Yuridis Terhadap Akta Yang Dibuat” adalah merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi,

²⁹Lihat di dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum, dan pasal demi pasal.³⁰

Penelitian ini didasarkan pada penelitian kepustakaan tetapi untuk melengkapi data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, dilakukan penelitian lapangan. Hal ini dilakukan karena penelitian kepustakaan untuk lengkapnya perlu didukung dengan penelitian lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan dua jenis penelitian hukum, yaitu penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder dan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer.³¹

Berdasarkan judul dalam penelitian ini maka objek penelitian yang dijadikan fokus adalah alasan Notaris tidak diberikan kewenangan membuat akta pengangkatan anak dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta akibat hukum dari dibuatnya akta pengangkatan anak yang dilakukan oleh Notaris. Subjek penelitian ini adalah semua pihak yang terkait dan berhubungan dengan masalah penelitian ini, yakni Notaris dan Majelis Pengawas Notaris.

2. Data Penelitian

Data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua cara yaitu:

³⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 43.

³¹*Ibid.*, hlm. 51.

a). Data Primer

Data primer disini adalah data yang diperoleh dari penelitian yang berkaitan dengan data normatif yang relevan dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan judul penelitian ini.
- 2) Buku-buku, penelusuran internet, hasil penelitian (hukum) tesis maupun disertasi, jurnal serta literatur-literatur yang relevan dan mendukung.³²

b). Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara langsung di lapangan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan dan pengolahan data dalam penelitian ini meliputi:

- a). Penelusuran kepustakaan yakni dilakukan dengan cara menyeleksi data sekunder atau bahan hukum, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum, serta menyusun data hasil penelitian

³²Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 156.

secara runtut sistematis dan logis. Dengan demikian dapat terlihat hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya sehingga mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian.

- b). Wawancara (*interview*) yakni tanya jawab yang dilakukan dengan seseorang untuk memperoleh informasi yang merupakan data primer dalam penelitian ini. Teknik wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara tanya jawab langsung dengan pihak-pihak yang menjadi subjek penelitian ini. Pedoman wawancara (*interview guide*)³³ merupakan alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini.

4. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam membahas masalah penelitian ini adalah metode pendekatan kasus dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁴

³³Sartono Kartodirdjo, *Metodologi Penelitian Masyarakat* (Jakarta: Gramedia, 1983), hlm. 56.

³⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keduabelas (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 133.

5. Analisis Penelitian

Pengolahan data yang terkumpul dari penelitian ini ke pustaka dan penelitian lapangan kemudian diolah dengan langkah-langkah tahapan pemeriksaan data, penandaan data, rekonstruksi data, dan sistemasi data. Menurut Abdulkadir Muhammad, pengolahan data penelitian hukum umumnya dilakukan dengan cara:³⁵

- a). Pemeriksaan data (*editing*), yaitu mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah lengkap, sudah benar serta sudah relevan dengan permasalahan yang diteliti.
- b). Penandaan data (*coding*), yaitu memberikan catatan atau tanda khusus terhadap data yang telah terkumpul berdasarkan klasifikasi tertentu.
- c). Rekonstruksi data (*reconstructing*), yaitu menyusun ulang secara teratur, berurutan dan sistematis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan.
- d). Sistematis data (*systematizing*), yaitu menempatkan data menurut kerangka sistematis pembahasan berdasarkan urutan masalah.

Dalam penelitian ini seluruh data diperoleh dari penelitian, baik penelitian pustaka maupun penelitian lapangan akan dianalisa dengan metode analisa yuridis normatif. Metode analisa yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.³⁶

³⁵Nico Ngani, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2002), hlm. 180.

³⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cetakan Kelima (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 13-14.