

# Urgensi Pembatasan Kewenangan Notaris Pengganti dalam Pembuatan Akta Pendirian Koperasi

Tirza Sharonly Magdaline<sup>1</sup>, Aminah Aminah<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, E-mail: [sharonlytirza@gmail.com](mailto:sharonlytirza@gmail.com)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, E-mail: [aminahlana@gmail.com](mailto:aminahlana@gmail.com)

## Info Artikel

Masuk : 07 Agustus 2025  
Diterima : 30 November 2025  
Terbit : 29 Desember 2025

### Keywords :

Cooperative; Limitation of Substitute Notary Authority; Substitute notary.

### Kata kunci:

Koperasi; Notaris Pengganti; Pembatasan Kewenangan.

### Corresponding Author:

Tirza Sharonly Magdaline,  
E-mail:  
[sharonlytirza@gmail.com](mailto:sharonlytirza@gmail.com)

### DOI :

10.24843/AC.2025.v10.i03.p2

## Abstract

The aims of this research are to analyze the authority of a substitute notary who replaces a notary for cooperative deeds based on the legislation, and to examine the urgency of limiting the authority of substitute notary. This research employs a normative legal research method by using statute approach and conceptual approach. The findings indicate that substitute notary has the same authorities as a notary in general (that stipulated in article 15 of Law Number 2 of 2014 concerning Amendments to Law Number 30 of 2004 concerning Notary Position). However, there are no specific regulations about the authority or requirements for a substitute notary who replaces a notary for cooperative deeds, especially about cooperative establishment deeds. In addition, there is norm conflict among Law Number 2 of 2014 concerning Amendments to Law Number 30 of 2004 concerning Notary Position and Regulation of the Minister of Cooperatives and Small and Medium Enterprises of the Republic of Indonesia Number 9 of 2018 jo. Decree of the Minister of Cooperatives and Small and Medium Enterprises of the Republic of Indonesia Number 98/Kep/M.KUKM/IX/2004. Thus, the authority limitation of substitute notary is considered important to ensure legal certainty and legal protection for people who will establish cooperatives. It is a preventive action to minimize error in deeds or negligence of the substitute notary.

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan notaris pengganti yang menggantikan Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) dalam pembuatan akta pendirian koperasi dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, serta urgensi diperlukannya pengaturan tentang pembatasan kewenangan bagi notaris pengganti yang menggantikan Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK). Metode dalam penelitian ini adalah metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Adapun hasil kajian penelitian ini bahwa secara umum, notaris pengganti memiliki kewenangan yang sama dengan notaris (Pasal 15 UUIJN). Namun, secara khusus tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan ataupun syarat bagi notaris pengganti yang menggantikan NPAK dalam hal pembuatan akta pendirian koperasi. Selain itu, penelitian ini menemukan bahwa adanya konflik norma antara UUIJN dan Permenkop UKM Nomor 9 Tahun 2018 jo. Kemenkop UKM Nomor

---

98/Kep/M.KUKM/IX/2004, sehingga pembatasan kewenangan bagi notaris pengganti yang menggantikan NPAK dinilai penting untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang akan mendirikan koperasi. Langkah tersebut merupakan upaya preventif yang dapat dilakukan pemerintah untuk meminimalisasi kesalahan atau kelalaian dari notaris pengganti.

---

## 1. Pendahuluan

Koperasi menjadi salah satu pilar pendukung perekonomian di Indonesia yang berfungsi sebagai entitas ekonomi kolektif berlandaskan hukum dan asas kekeluargaan untuk mensejahterakan anggotanya. Ciri utama yang melekat adalah pengelolaan yang demokratis, pembagian keuntungan secara proporsional, serta berprinsip pada kemandirian.<sup>1</sup> Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Keputusan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor: 98/Kep/M.KUKM/IX/2004 tentang Notaris sebagai Pembuat Akta Koperasi (selanjutnya disebut Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004), notaris memiliki kewenangan untuk membentuk akta autentik terkait koperasi. Notaris yang berwenang membuat akta-akta koperasi disebut sebagai Notaris Pembuat Akta Koperasi (selanjutnya disebut NPAK). Kedudukan subjek hukum yang mendirikan dengan akta autentik lebih terjamin. Pelaksanaan fungsi ini mensyaratkan pemenuhan 2 (dua) hal pokok: pengangkatan yang sah dalam jabatan notaris dan kepemilikan sertifikat kompetensi di bidang perkoperasian yang dikeluarkan oleh Menteri terkait. Seluruh kelengkapan tersebut wajib dibuktikan dengan mengajukan permohonan tertulis beserta dokumen-dokumen pendukung yang diperlukan.

Pasal 25 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) mengatur bahwa seorang notaris yang berhalangan harus menunjuk pengganti dan menyerahkan protokol notaris. Meskipun protokol telah dikembalikan, tanggung jawab hukum atas akta-akta yang dibuat selama masa substitusi sepenuhnya menjadi beban notaris pengganti. Secara normatif, persyaratan atau kualifikasi untuk menjadi notaris pengganti relatif lebih sederhana daripada notaris pada umumnya yang wajib melalui beberapa tahapan yang panjang, meski proses pengangkatannya berbeda. Namun dalam praktek, notaris pengganti memiliki status hukum yang setara menurut, termasuk kewenangan penuh untuk membuat akta autentik seperti akta pendirian koperasi, sepanjang tidak termasuk dalam kewenangan eksklusif pejabat lain.

Dalam konteks NPAK dan notaris pengganti teridentifikasi suatu pertentangan hukum atau antinomi hukum antara Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004 dan UUJN. Pasal 4 Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004 mensyaratkan sertifikat khusus di bidang perkoperasian, sementara penafsiran terhadap Pasal 33 ayat (2) UUJN-P memungkinkan bahkan membolehkan notaris pengganti bertindak tanpa syarat untuk membuat akta pendirian koperasi, tanpa ada syarat khusus termasuk syarat untuk memiliki sertifikat pembekalan di bidang koperasi, sebagai akibat tidak adanya klausa

---

<sup>1</sup> M. Dimas, "Peranan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pendirian Koperasi Simpan Pinjam (Studi Kasus Di Kabupaten Pekalongan)" (Universitas Islam Sultan Agung, 2023)., h. 17.

pembatasan kewenangan yang tegas mengenai syarat notaris pengganti yang menggantikan NPAK. Ketidakpastian hukum tersebut timbul karena adanya antinomi hukum atau konflik hukum. Konflik norma ini menciptakan ketidakpastian hukum sehingga memerlukan penyelesaian melalui mekanisme *rechtsvinding*.

Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S. Hiariej berpandangan bahwa penemuan hukum diperlukan dalam 3 (tiga) kondisi atau alasan. Pertama, ketika suatu hukum telah ada tetapi pembentuk peraturan perundang-undangannya mengalami kegagalan dalam merumuskan norma dengan tepat, sehingga dirumuskan secara tidak tepat dan menimbulkan multitafsir. Kedua, terjadi ketidakharmonisan atau konflik antar peraturan yang ada. Ketiga, tidak adanya pengaturan hukum sama sekali atau masih belum ada hukum yang mengaturnya.<sup>2</sup> Dalam konteks ini, penemuan hukum dilakukan dilatar belakangi oleh karena alasan yang kedua, yaitu adanya inkonsistensi atau ketidakharmonisan antara UUJN dan Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan dan Pembinaan Perkoperasian (selanjutnya disebut Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018) *jo.* Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004 sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut UU Perkoperasian).

Berdasarkan hal tersebut, studi ini menganalisis dua aspek fundamental yang sekaligus menjadi rumusan masalah mengenai notaris pengganti yang menjalankan tugas NPAK, yakni 1) Bagaimana kewenangan notaris pengganti yang menggantikan NPAK ? dan 2) Mengapa diperlukan adanya pembatasan khusus terhadap kewenangan notaris pengganti tersebut dalam pembentukan akta-akta koperasi dengan mengacu pada UUJN dan regulasi turunannya?.

Penulisan jurnal ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis dan analitis notaris pengganti yang bertindak menggantikan NPAK berdasarkan peraturan perundang-undangan, sekaligus menganalisis secara tegas alasan atau urgensi pembatasan kewenangannya bagi notaris pengganti yang sedang menggantikan NPAK. Kajian berfokus pada UUJN dan Peraturan Menteri terkait, yang mensyaratkan kriteria khusus bagi NPAK sehingga secara implisit juga membatasi kapasitas notaris pengganti.

Dalam penelitian ini ditemukan beberapa jurnal penelitian yang serupa. Peran notaris dalam penyusunan akta koperasi telah menjadi fokus kajian dalam sejumlah studi hukum. Penelitian sebelumnya ditulis oleh Kadek Dwijayanti dan I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari (2024) yang mengkaji secara mendalam posisi hukum notaris sebagai pihak yang berwenang membuat akta koperasi, terutama dalam menjamin keabsahan dokumen yang dihasilkan.<sup>3</sup> Sementara itu, Rizki Nurmayanti dan Akhmad Khisni (2017) menelaah dimensi pertanggungjawaban notaris atas akta yang dibuat, khususnya dari sudut pandang hukum formal dan profesionalisme jabatan. Kedua studi tersebut menekankan pentingnya fungsi notaris tidak hanya sebagai pembuat

---

<sup>2</sup> Zainal Arifin Mochtar and Eddy O.S. Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, Dan Filsafat Hukum* (Depok: Rajawali Pers, 2024), h. 395.

<sup>3</sup> Kadek Dwijayanti and I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari, "Pengaturan Peran Notaris Sebagai Pejabat Pembuat Akta Koperasi: Analisis Keabsahan Koperasi Sebagai Badan Hukum," *Acta Comitatus* 09, no. 03 (2024): 498–512, DOI : <https://doi.org/10.24843/AC.2024.v09.i03.p04>.

dokumen, tetapi juga sebagai penjamin kualitas hukum dari suatu badan usaha koperasi.<sup>4</sup>

Meskipun memiliki kesamaan tema atau topik pembahasan dengan studi terdahulu, namun kajian ini memiliki sejumlah unsur pokok kebaruan (novelty) yang signifikan dan berbeda dari penelitian sebelumnya. Fokus studi ini tertuju pada notaris pengganti—suatu subjek khusus yang berdasarkan Pasal 16 UUJN memiliki kewenangan, kewajiban, dan larangan yang setara dengan notaris. Poin pembeda utamanya adalah analisis mendalam mengenai urgensi pembatasan kewenangan notaris pengganti yang melakukan penggantian terhadap Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK). Atas kedua alasan tersebut, disusunlah jurnal penelitian dengan unsur kebaruan (novelty) yang berjudul **“Urgensi Pembatasan Kewenangan Notaris Pengganti dalam Pembuatan Akta Pendirian Koperasi.”**

## 2. Metode Penelitian

Studi dilakukan dengan metode penelitian normatif, sebab fokus kajian ini bermula dari konflik norma antara Pasal 33 ayat (2) UUJN dan Pasal 1 angka 23 Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018 *jo.* Pasal 4 Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004, sehingga studi ini fokus melakukan evaluasi hukum. Penyelesaian permasalahan konflik norma dianalisis dan dilakukan melalui 2 (dua) pendekatan, sehingga kajian hasil penelitian bersifat objektif dan solutif, melalui *statute approach* dan *conceptual approach*, kajian ini menganalisis konsistensi hierarki serta asas hukum yang berlaku, sekaligus merumuskan rekomendasi solutif untuk menyempurnakan kelemahan atau celah hukum pada regulasi yang teridentifikasi. Data studi diperoleh secara keseluruhan dari studi dokumen terhadap berbagai sumber hukum primer dan sekunder (jurnal hukum, artikel ilmiah, tesis hukum, dan buku karya para ahli ilmu hukum).

## 3. Hasil Dan Pembahasan

### 3.1. Kewenangan Notaris Pengganti yang Menggantikan Notaris Pembuat Akta Koperasi

UUJN maupun perubahannya mengatur bahwa notaris adalah pejabat umum yang memiliki kewenangan membuat akta autentik. Dalam rangka mengantisipasi kebutuhan penggantian sementara, UJN mengatur dua skema, yaitu penunjukan pejabat sementara dan pengangkatan notaris pengganti. Penunjukan notaris pengganti diatur dalam Pasal 25 ayat (3) UJN, bahwa notaris pengganti ditunjuk oleh notaris yang akan menjalankan cuti. Pengganti notaris wajib memenuhi syarat substantif sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) UJN-P, seperti berkewarganegaraan Indonesia, berlatarbelakang pendidikan hukum (S1 Hukum), serta memiliki pengalaman praktek 2 (dua) tahun. Secara paralel, berlaku larangan absolut bagi seorang notaris untuk merangkap jabatan sebagai notaris pengganti.

---

<sup>4</sup> Rizki Nurmayanti and Akhmad Khisni, “Peran Dan Tanggung Jawab Notaris Dalam Pelaksanaan Pembuatan Akta Koperasi,” *Jurnal Akta* 4, no. 4 (2017): 609–22, DOI: <https://doi.org/10.30659/akta.v4i4.2504>.

Berdasarkan kerangka regulasi pada Pasal 33 ayat (2) UUJN-P, kewenangan notaris pengganti dengan notaris pada umumnya adalah sama, khususnya dalam menjalankan seluruh fungsi pokoknya sebagaimana telah diatur, termasuk pembuatan akta otentik, pemberian kepastian tanggal, penerbitan salinan dan grosse akta, serta pengesahan tanda tangan dan konsultasi hukum. Meskipun bersifat temporer, ruang lingkup kewenangan ini menegaskan kesetaraan posisinya dalam struktur profesi kenotariatan, sehingga akta yang dibuatnya juga berkekuatan hukum (otentik).<sup>5</sup> Bahkan Pasal 65 UUJN-P mengatur setelah protokol notaris diserahkan kepada pihak penyimpan protokol, notaris pengganti tetap bertanggung jawab secara penuh atas setiap akta yang dibuatnya.

Notaris pengganti berwenang penuh membuat akta otentik sebagaimana notaris yang digantikannya. Setiap akta yang dibuat harus memuat nomor serta tanggal pengangkatannya dan identitas pejabat yang menunjuk. Seluruh dokumen tersebut wajib dicatat dalam daftar akta dan menjadi tanggung jawabnya secara penuh, meskipun protokol notaris asli telah diserahkan. Pelaksanaan tugasnya wajib berpedoman pada kode etik profesi, termasuk norma, nilai, dan aturan tertulis profesional, dengan mempertimbangkan maksud akta, para pihak, dan batas wilayah notaris yang sedang cuti. Tanggung jawab dalam pembuatan akta tetap melekat pada notaris pengganti, meskipun protokol notaris telah diserahkan kembali kepada notaris yang digantikannya.<sup>6</sup> Notaris pengganti tetap harus memperhatikan maksud dan tujuan pembuatan akta, subjek hukum yang berkepentingan, serta kewenangan membuat akta di wilayah kedudukan dan wilayah jabatan notaris yang menjalani cuti.<sup>7</sup>

NPAK dalam Pasal 1 angka 23 Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018 didefinisikan sebagai notaris yang telah ditetapkan dan/atau terdaftar sebagai NPAK oleh Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Kewenangan NPAK secara khusus diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Kemenkop UKM No.98 Tahun 2004. Kewenangan NPAK dalam melakukan perbuatan hukum terdiri atas pembuatan akta pendirian koperasi, perubahan anggaran dasar, dan akta lainnya seputar koperasi. Dalam UU Perkoperasian maupun Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018 atau Kemenkop UKM No.98 Tahun 2004 tidak mengatur syarat-syarat ataupun ketentuan lebih lanjut tentang notaris pengganti bagi NPAK yang berhalangan.

Secara umum, kewenangan dapat dikelompokkan ke dalam tiga bentuk berdasarkan asal atau sumbernya dan mekanisme pemberiannya. Pertama adalah atribusi yang merupakan kewenangan yang diberikan untuk jabatan tertentu dan dipertegas dengan batasan-batasan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Penerima atribusi, bertanggung jawab secara penuh atas wewenang yang diberikan. Kedua, delegasi ialah pelimpahan tanggung jawab dan wewenang dari organ atau badan

---

<sup>5</sup> Tengku Erwinsyahbana and Melinda Melinda, "Kewenangan Dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti Setelah Pelaksanaan Tugas Dan Jabatan Berakhir," *Lentera Hukum* 5, no. 2 (July 31, 2018): 305, DOI: <https://doi.org/10.19184/ejlh.v5i2.7339>.

<sup>6</sup> Miando P. Parapat et al., *Hukum Kenotariatan Indonesia Jilid 2*, ed. Habib Adjie, I Made Pria Dharsana, and Muhammad Hafidh (Bandung: CV. Media Sains Indonesia, 2022), h. 128. p

<sup>7</sup> Andi Nurlaila Amalia Huduri, "Keabsahan Akta Otentik Yang Dibuat Oleh Notaris Pengganti Yang Para Pihaknya Adalah Keluarga Notaris Yang Digantikan," *Mimbar Keadilan* 13, no. 1 (2020): 32-43, DOI : <https://doi.org/10.30996/mk.v13i1.2625> p

pemerintahan atau jabatan yang lebih tinggi (pemberi delegasi) kepada organ atau badan pemerintahan atau jabatan yang lebih rendah (penerima delegasi).<sup>8</sup> Meski pemberi delegasi berkewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja penerima delegasi, namun yang bertanggung jawab atas pelaksanaan wewenang tersebut adalah penerima delegasi. Kewenangan yang dialihkan dari pihak berwenang kepada entitas atau individu lain, biasanya dari atasan ke bawahan, disertai penyerahan tanggung jawab operasional meskipun secara hierarkis tetap dalam satu kesatuan struktur. Ketiga, mandat atau pemberian kuasa (*mandaatsverlening*) merupakan pelimpahan wewenang yang telah dimiliki pemberi mandat kepada penerima mandat (individu atau badan hukum) untuk melakukan tugas tertentu atas nama pemberi mandat. Tanggung jawab atas pelaksanaan tugas ataupun pengambilan keputusan oleh penerima mandat berada pada pemberi mandat. Secara hukum dan akuntabilitas, pihak pemberi tetap menanggung konsekuensi akhir dari tindakan tersebut.<sup>9</sup> Setiap bentuk mencerminkan pola distribusi otoritas yang berbeda dalam sistem penyelenggaraan negara.

Kewenangan notaris pengganti bersifat atributif karena berasal langsung dari peraturan perundang-undangan, khususnya pada Pasal 33 ayat (2) UUPJN-P, sehingga dalam menjalankan tugasnya ia memiliki kewajiban untuk mematuhi seluruh ketentuan UUPJN dan memikul pertanggungjawaban penuh atas setiap akta yang dibuatnya. Hal ini semestinya tidak serta merta mencakup kewenangan khusus NPAK, dengan mempertimbangkan bahwa UU Perkoperasian tidak mengatur kewenangan notaris pengganti secara atribusi dalam hal pembuatan akta pendirian koperasi. UU Perkoperasian hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum saja, bahkan tidak tertera secara gamblang bahwa akta pendirian wajib dibuat di hadapan NPAK. Pada Pasal 9 UU Perkoperasian hanya diterangkan bahwa koperasi berstatus badan hukum setelah akta pendirian disahkan oleh Pemerintah.

Notaris yang telah memenuhi persyaratan sebagai pejabat umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UUPJN-P, serta telah memperoleh sertifikasi kompetensi di bidang perkoperasian dapat ditetapkan sebagai NPAK. Legitimasi formal untuk menjalankan tugas ini baru berlaku setelah dilakukan penetapan resmi oleh Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Meskipun dalam UU Perkoperasian tidak diatur mengenai notaris pengganti yang menggantikan NPAK, jika merujuk pada Pasal 17 Kemenkop UKM No.98 Tahun 2004 tertera secara jelas bahwa ketentuan kewenangan notaris pengganti dilaksanakan berdasarkan UUPJN/UUPJN-P yang berlaku. Keadaan ini menunjukkan kemungkinan bahwa notaris pengganti bisa menggantikan NPAK dalam pembuatan akta pendirian koperasi.

Berdasarkan analisis, ketiadaan atau belum diaturnya pengaturan secara eksplisit dalam UU mengenai syarat dan kewenangan notaris pengganti yang menggantikan Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) menimbulkan ambiguitas yuridis. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum terkait legitimasi tindakan notaris pengganti dalam proses pendirian koperasi, yang diperparah oleh kesenjangan kualifikasi untuk

---

<sup>8</sup> Rudy Haposan Siahaan et al., *Hukum Kenotariatan Indonesia Jilid 1* (Bandung: Penerbit Media Sains Indonesia, 2022), h.231-232.

<sup>9</sup> Maxwell Kurniadi, "Kompetensi Notaris Pengganti Dalam Menggantikan Notaris Yang Cuti Sebagai Pejabat Negara," *Unes Law Review* 6, no. 2 (2023): 4941-4952, DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>

menjadi notaris, notaris pengganti, serta persyaratan khusus untuk menjadi seorang NPAK. Konsekuensi hukum atas ketidakpastian hukum mengenai kewenangan notaris pengganti tersebut berakibat pada degradasi akta menjadi akta di bawah tangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1869 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

### **3.2. Urgensi Pembatasan Kewenangan Notaris Pengganti yang Menggantikan Notaris Pembuat Akta Koperasi dalam Pembuatan Akta Pendirian Koperasi, Ditinjau dari UUJN dan Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018 *jo.* Kemenkop UKM No. 98/Kep/M.KUKM/IX/2004**

Ditinjau dari UUJN, tidak ada perbedaan antara kewenangan notaris dan notaris pengganti, namun terdapat disharmoni norma dalam pengaturan kewenangan notaris pengganti untuk pembuatan akta-akta yang berhubungan dengan koperasi. Pasal 33 ayat (2) UUJN-P menyatakan secara gamblang bahwa notaris pengganti memiliki kewenangan, kewajiban, dan larangan yang sama dengan notaris yang digantikannya, sedangkan definisi NPAK pada Pasal 1 angka 23 Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018 adalah notaris yang telah ditetapkan atau terdaftar sebagai NPAK. Pasal 4 Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004 mensyaratkan penetapan sebagai NPAK dilakukan jika telah berwenang sesuai UUJN dan telah memiliki sertifikat pembekalan perkoperasian. Hal ini menunjukkan pada UUJN-P, kewenangan diberikan secara luas, sementara pada Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018 *jo.* Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004 mempersyaratkan sertifikasi khusus yang tidak diamanatkan oleh hukum yang lebih tinggi. Inkonsistensi ini menciptakan ketidakpastian hukum bagi para praktisi. Oleh karena itu, diperlukan konstruksi hukum melalui kajian mendalam dengan menerapkan asas pada perundang-undangan guna menciptakan keselarasan dan kepastian normatif. Kewenangan notaris pengganti yang menggantikan NPAK menjadi isu hukum yang penting untuk dikaji dalam rangka memberikan kepastian hukum pada masyarakat.

Berdasarkan hierarki perundang-undangan, UUJN menempati posisi yang lebih tinggi daripada peraturan menteri dan keputusan menteri, sehingga notaris pengganti secara formal memiliki kewenangan untuk membentuk akta pendirian koperasi. Namun, kewenangan ini menimbulkan problematik terkait kompetensi substantif, mengingat notaris yang ditugaskan sebagai NPAK dituntut memiliki keahlian khusus mengenai prosedur perkoperasian dibuktikan dengan adanya sertifikat kompetensi untuk menjamin akurasi dan fungsi edukatif dari akta yang dibuat. Dalam prakteknya, apabila ada konflik antara ketiga asas perundang-undangan, yang harus didahulukan adalah *lex superior derogat legi inferiori*.<sup>10</sup> UUJN/UUJN-P tetap harus diutamakan berdasarkan asas tersebut, meskipun aturan yang lebih rendah bersifat lebih khusus (*lex specialis*). Dengan demikian, Permenkop UKM No. 9 Tahun 2018 *jo.* Kemenkop UKM No. 98 Tahun 2004 tidak dapat mengesampingkan UUJN/UUJN-P, mengingat kedudukannya berada di bawah undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

---

<sup>10</sup>Anas Puji Istanto, "Penyelesaian Konflik Norma Berdasarkan Sistem Hukum Indonesia Dalam Kaitannya Dengan Keuangan Negara BUMN," *Jurnal Magister Hukum Udayana* 13, no. 2 (2024): 418-447, DOI : <https://doi.org/10.24843/JMHU.2024.v13.i02.p11>.

Hal ini selanjutnya menimbulkan suatu keraguan atau problema atas kelayakan atau kompetensi dari notaris pengganti untuk membuat akta pendirian koperasi menurut UUJN. Tujuan utama seorang notaris yang akan menjadi NPAK diwajibkan untuk mengikuti pembekalan adalah agar notaris tersebut dapat mengetahui, mendalami, dan menguasai syarat-syarat untuk membentuk koperasi, proses pengesahan dokumen-dokumen, serta prosedur bilamana terjadi pembubaran koperasi, maupun segala isu tentang koperasi.<sup>11</sup> Pengetahuan dan keahlian yang didapat dari pembekalan menjadi sangat penting bagi NPAK ketika membuat serta memberi edukasi kepada masyarakat yang berkenan untuk mendirikan koperasi.

Berdasarkan Pasal 3 UUJN, seorang notaris pengganti umumnya belum memenuhi seluruh kualifikasi substantif untuk diangkat menjadi notaris. Syarat-syarat komprehensif tersebut meliputi kewarganegaraan Indonesia, usia minimal 27 (duapuluh tujuh) tahun, kondisi kesehatan yang dibuktikan dengan surat keterangan medis, serta kelengkapan akademik berupa gelar sarjana hukum dan magister kenotariatan yang disertai masa magang minimal 24 (dua puluh empat) bulan secara berkelanjutan. Persyaratan lain mencakup status bukan sebagai pegawai negeri, tidak memegang jabatan terlarang, dan bebas dari catatan kriminal dengan hukuman pidana penjara minimal 5 (lima) tahun dan telah berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan analisis yuridis terdapat 2 (dua) alasan urgensi pengaturan tentang pembatasan kewenangan notaris pengganti yang menggantikan NPAK dalam hal pembuatan akta pendirian koperasi. Pembatasan kewenangan notaris pengganti dalam perancangan akta pendirian koperasi disebabkan oleh tumpang tindih regulasi. Terlebih lagi pergeseran undang-undang kembali pada tahun 1992 dinilai sudah tidak relevan lagi menjadi dasar hukum perkoperasian di Indonesia. Sifat penugasan yang temporer berdasarkan UUJN/UUJN-P juga berseberangan dengan keharusan memiliki kompetensi khusus yang diatur dalam peraturan menteri terkait. Sebagai pengganti dalam menjalankan jabatan sebagai notaris patut dipertanyakan apakah tepat notaris pengganti membuat akta pendirian koperasi.

Lebih lanjut, ketidakjelasan kontekstual dalam UU Perkoperasian turut menciptakan ambiguitas hukum dan ruang interpretasi yang luas dalam proses legislasi tersebut. Undang-undang yang lama sudah tidak relevan lagi menjadi dasar hukum perkoperasian di Indonesia. Keberadaan UU Perkoperasian yang dinilai tidak relevan lagi berpotensi menimbulkan celah hukum atau ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pembuatan akta.

Berdasarkan ketentuan hukum perdata, keabsahan suatu akta autentik mensyaratkan pemenuhan bentuk formal, kewenangan, serta kompetensi dari pejabat yang membuatnya. Dalam konteks pendirian koperasi, hal ini mengharuskan Notaris Pengganti memiliki keahlian atau kompetensi khusus di bidang tersebut guna menjamin kepastian hukum. Pelanggaran terhadap prasyarat ini, baik berupa ketidakwenangan (*onbevoegd*), ketidakcakapan (*onbekwaam*), maupun cacat dalam bentuk (tidak terpenuhinya syarat formil ataupun materiil), berakibat pada beralihnya status akta tersebut secara otomatis menjadi akta di bawah tangan.

---

<sup>11</sup> Dwijayanti and Jayantiari, "Pengaturan Peran Notaris Sebagai Pejabat Pembuat Akta Koperasi: Analisis Keabsahan Koperasi Sebagai Badan Hukum.", h. 509.



Secara yuridis, pembatalan suatu akta notaris dapat diklasifikasikan ke dalam lima bentuk, yakni pembatalan yang memerlukan putusan pengadilan yang telah inkraht akibat asas praduga sah,<sup>12</sup> batal demi hukum, berstatus sebagai akta di bawah tangan, dapat dibatalkan, serta pembatalan secara sukarela.<sup>13</sup>

Kedua, pengaturan tentang pembatasan kewenangan notaris pengganti sangat penting. Ketidaktahuan notaris pengganti mengenai hal ihwal koperasi dan ambiguitas regulasi tentang kewenangan pejabat yang menggantikan Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK) menyebabkan lemahnya perlindungan hukum bagi masyarakat, dengan kata lain masyarakat tidak mendapat perlindungan hukum secara maksimal. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kesalahan prosedural yang mengakibatkan akta kehilangan sifat keotentikannya hingga dianggap tidak sah atau dinyatakan cacat hukum. Akibatnya, masyarakat sebagai pendiri koperasi dapat menanggung kerugian material maupun immaterial, sehingga diperlukan pembuatan ulang akta yang sesuai.

Intinya, pembatasan kewenangan notaris pengganti yang menggantikan NPAK dalam pembuatan akta koperasi penting guna mencegah sengketa di masa mendatang dan memberi kejelasan hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan, pembatasan wewenang notaris pengganti dalam pembuatan akta koperasi bersifat imperatif. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya disharmoni norma antara UUJN/UUJN-P dengan UU Perkoperasian beserta peraturan pelaksanaannya, yang memerlukan pengaturan baru yang lebih responsif dan mutakhir. Pengaturan tentang pembatasan ini merupakan upaya preventif dalam rangka menanggapi permasalahan hukum di bidang koperasi yang mungkin terjadi di masa yang mendatang. Dalam hal adanya konflik norma antara UUJN dan peraturan pelaksana dari UU Perkoperasian, pemerintah seharusnya segera menciptakan UU Perkoperasian yang baru dan relevan dengan kebutuhan. Selain itu, pemerintah mengatur secara tegas ruang lingkup kewenangan notaris pengganti yang bukanlah pejabat umum dengan kualifikasi dan kompetensi seorang notaris pada umumnya dengan mempertimbangkan kualifikasinya.

#### **4. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis yang dikemukakan sebelumnya dapat disimpulkan 2 (dua) hal utama. Pertama, kewenangan notaris pengganti untuk membuat akta pendirian koperasi tidak diatur secara eksplisit dalam perundang-undangan, meskipun UUJN pada prinsipnya menyamakan statusnya dengan notaris. Kedua, hasil penelitian mengidentifikasi adanya konflik norma antara UUJN dan peraturan pelaksana UU Perkoperasian. Pembatasan kewenangan ini dianggap esensial untuk menciptakan kepastian hukum, melindungi masyarakat, dan berfungsi sebagai langkah preventif pemerintah untuk memitigasi potensi kerugian, khususnya bagi masyarakat yang

---

<sup>12</sup> Happy Yanua Riekayanti, Edith Ratna, and Mujiono Hafidh Prasetyo, "Akibat Hukum Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Pengganti Di Kota Semarang," *Notarius* 13, no. 2 (2020): 465-478, DOI: <https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.30506> r

<sup>13</sup> Hoyrinissa Mayra and Dian Puji N. Simatupang, "Akta Dinyatakan Batal Demi Hukum Oleh Pengadilan: Bagaimana Tanggung Jawab Notaris?," *Kertha Semaya* 10, no. 1 (2021): 163-77, DOI: <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v10.i01.p14>

berkepentingan, dalam hal terjadi kesalahan ataupun kelalaian yang mengakibatkan akta hanya berstatus akta di bawah tangan.

## Daftar Pustaka / Daftar Referensi

### Buku

Mochtar, Zainal Arifin, and Eddy O.S. Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, Dan Filsafat Hukum*. Depok: Rajawali Pers, 2024.

Parapat, Miando P., Satrio Abdillah, Husen Ahmad, Tata Wijayanta, BE Hermawan, Rado Fridsel Leonardus, Mustofa Abdul Basir, et al. *Hukum Kenotariatan Indonesia Jilid 2*. Edited by Habib Adjie, I Made Pria Dharsana, and Muhammad Hafidh. Bandung: CV. Media Sains Indonesia, 2022.

Siahaan, Rudy Haposan, Rini Irianti Sundary, Bachrudin, Mustofa Abdul Basir, Agus Satory, Sunardi, Fitria DEwi Navisa, et al. *Hukum Kenotariatan Indonesia Jilid 1*. Bandung: Penerbit Media Sains Indonesia, 2022.

### Jurnal

Dimas, M. "Peranan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pendirian Koperasi Simpan Pinjam (Studi Kasus Di Kabupaten Pekalongan)." Universitas Islam Sultan Agung, 2023.

Dwijayanti, Kadek, and I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari. "Pengaturan Peran Notaris Sebagai Pejabat Pembuat Akta Koperasi: Analisis Keabsahan Koperasi Sebagai Badan Hukum." *Acta Comitatus* 09, no. 03 (2024): 498–512. <https://doi.org/10.24843/AC.2024.v09.i03.p04>.

Erwinsyahbana, Tengku, and Melinda Melinda. "Kewenangan Dan Tanggung Jawab Notaris Pengganti Setelah Pelaksanaan Tugas Dan Jabatan Berakhir." *Lentera Hukum* 5, no. 2 (July 2018): 305. <https://doi.org/10.19184/ejlh.v5i2.7339>.

Huduri, Andi Nurlaila Amalia. "KEABSAHAN AKTA OTENTIK YANG DIBUAT OLEH NOTARIS PENGGANTI YANG PARA PIHAKNYA ADALAH KELUARGA NOTARIS YANG DIGANTIKAN." *Mimbar Keadilan* 13, no. 1 (January 2020): 32–43. <https://doi.org/10.30996/mk.v13i1.2625>.

Istanto, Anas Puji. "Penyelesaian Konflik Norma Berdasarkan Sistem Hukum Indonesia Dalam Kaitannya Dengan Keuangan Negara BUMN." *Jurnal Magister Hukum Udayana* 13, no. 2 (2024): 418–47. <https://doi.org/10.24843/JMHU.2024.v13.i02.p11>.

Kurniadi, Maxwell. "Kompetensi Notaris Pengganti Dalam Menggantikan Notaris Yang Cuti Sebagai Pejabat Negara." *Unes Law Review* 6, no. 2 (2023): 4941–52. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2.1316>.

Mayra, Hoyrinissa, and Dian Puji N. Simatupang. "Akta Dinyatakan Batal Demi Hukum Oleh Pengadilan: Bagaimana Tanggung Jawab Notaris?" *Kertha Semaya* 10, no. 1 (2021): 163–77. <https://doi.org/10.24843/KS.2021.v10.i01.p14>.

Mochtar, Zainal Arifin, and Eddy O.S. Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, Dan Filsafat Hukum*. Depok: Rajawali Pers, 2024.

Nurmayanti, Rizki, and Akhmad Khisni. "Peran Dan Tanggung Jawab Notaris Dalam

Pelaksanaan Pembuatan Akta Koperasi." *Jurnal Akta* 4, no. 4 (2017): 609-22.  
<https://doi.org/10.30659/akta.v4i4.2504>.

Parapat, Miando P., Satrio Abdillah, Husen Ahmad, Tata Wijayanta, BE Hermawan, Rado Fridsel Leonardus, Mustofa Abdul Basir, et al. *Hukum Kenotariatan Indonesia Jilid 2*. Edited by Habib Adjie, I Made Pria Dharsana, and Muhammad Hafidh. Bandung: CV. Media Sains Indonesia, 2022.

Siahaan, Rudy Haposan, Rini Irianti Sundary, Bachrudin, Mustofa Abdul Basir, Agus Satory, Sunardi, Fitria DEwi Navisa, et al. *Hukum Kenotariatan Indonesia Jilid 1*. Bandung: Penerbit Media Sains Indonesia, 2022.

Yanua Riekayanti, Happy, Edith Ratna, and Mujiono Hafidh Prasetyo. "AKIBAT HUKUM AKTA YANG DIBUAT NOTARIS PENGGANTI DI KOTA SEMARANG." *NOTARIUS* 13, no. 2 (August 2020): 465-78.  
<https://doi.org/10.14710/nts.v13i2.30506>.

### **Tesis**

Dimas, M. *Peranan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pendirian Koperasi Simpan Pinjam (Studi Kasus Di Kabupaten Pekalongan)*. Universitas Islam Sultan Agung: 2023.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3502

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4379

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491

Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan dan Pembinaan Perkoperasian

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Cuti, Perpindahan, Pemberhentian, dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris

Keputusan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 98/Kep/M.KUKM/IX/2004 tentang Notaris sebagai Pembuat Akta Koperasi

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 28/PUU-XI/2013 tanggal 28 Mei 2014.