

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara tahun 1945 dengan tegas dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, dengan demikian salah satu tugas terpenting bagi pemerintah adalah memberikan dan menjamin adanya rasa kepastian hukum bagi para warga anggota masyarakatnya. Dalam bidang tertentu tugas tersebut oleh pemerintah melalui Undang-Undang diberikan dan dipercayakan kepada Notaris dan sebaliknya masyarakat juga harus percaya bahwa Akta Notaris yang dibuat itu memberikan kepastian hukum bagi para warganya, sesuai dengan bunyi Pasal 15 ayat 1 Undang-undang nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, dapat dilihat bahwa istilah Notaris berarti adalah orang yang mendapat kuasa dari Pemerintah (dalam hal ini Departemen Hukum dan HAM RI) untuk mengesahkan menyaksikan berbagai surat perjanjian, surat wasiat, akta dsb.

Sedangkan menurut Kamus Hukum Ekonomi (Inggris-Indonesia) dikenal dengan istilah Notary Public artinya sama dengan Notaris, yaitu pejabat yang berwenang untuk membuat akta otentik. Menurut kamus hukum black law dictionary, menyatakan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang jabatan notaris. “Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan dan

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 sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”.

Kepastian hukum tersebut selain otentiknya suatu akta yaitu mempunyai kekuatan pembuktian, yaitu secara lahiriah, formil maupun materil termasuk juga etika seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya. Dalam melaksanakan tugas jabatannya para Notaris tidak hanya menjalankan pekerjaan yang diamanatkan oleh undang-undang semata sekaligus menjalankan suatu fungsi sosial yang sangat penting yaitu bertanggung jawab untuk melaksanakan kepercayaan yang diberikan masyarakat umum yang dilayaninya, seorang Notaris harus berpegang teguh kepada Kode Etik Notaris, namun dalam realitasnya, keselarasan pelaksanaan hukum dilapangan masih ada Notaris yang melakukan pelanggaran kode etik Notaris tersebut. Disamping itu, aturan demi aturan yang mengikat setiap anggotanya belum dijalankan sebagaimana mestinya.

Kode Etik bagi profesi Notaris sangat diperlukan untuk menjaga kualitas pelayanan hukum kepada masyarakat oleh karena hal tersebut, Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai satu-satunya organisasi profesi yang diakui kebenarannya sesuai dengan UU Jabatan Notaris No.30 Tahun 2004 jo UU Jabatan Notaris No 2 Tahun 2014, menetapkan Kode Etik bagi para anggotanya.

Menurut Munir Fuady kedudukan kode etik bagi notaris sangatlah penting, *pertama*, bukan hanya karena notaris merupakan suatu profesi sehingga perlu diatur dengan suatu kode etik, melainkan juga karena sifat dan hakikat dari pekerjaan notaris yang sangat berorientasi pada legalisasi, sehingga dapat menjadi fundamen hukum utama tentang status harta benda, hak dan kewajiban seorang klien yang menggunakan jasa notaris tersebut. *Kedua*, agar tidak terjadi ketidakadilan sebagai akibat dari pemberian status harta benda, hak dan kewajiban yang tidak sesuai dengan kaidah dan prinsip-prinsip hukum dan keadilan, sehingga dapat mengacaukan ketertiban umum dan juga mengacaukan hak-hak pribadi dari masyarakat pencari keadilan, maka bagi dunia notaris sangat diperlukan juga suatu kode etik profesi yang baik dan modern.<sup>1</sup>

Untuk mengetahui tinjauan tentang profesi dan kode etik Notaris, mengetahui pengaturan Notaris dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, memahami pelanggaran yang dilakukan Notaris atas Kode Etik Notaris, menganalisis secara sistematis mengenai penerapan sanksi atas pelanggaran kode etik profesi notaris dengan cara melakukan analisis terhadap analisis-analisis hukum yang berkaitan dengan kode etik notaris dalam sistem hukum di Indonesia, serta menganalisis tanggungjawab notaris dalam pembuatan akta yang berakibat pidana

Secara teoritis, diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan masukan bagi pelaksanaan Pengembangan ilmu hukum di bidang Hukum Perdata, terutama yang mempunyai hubungan dengan bidang kenotariatan. Secara praktis, dengan penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang berharga bagi semua pihak yang terkait dalam pelaksanaan jabatan notaris dan juga dapat menambah wawasan bagi notaris mengenai masalah pelanggaran kode etik yang berakibat perbuatan pidana.

---

<sup>1</sup> Munir Fuady, 2005, Profesi Mulia (Etika Profesi Hukum bagi Hakim, Jaksa, Advokat, Notaris, Kurator dan Pengurus, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti hal 133.

Sejalan dengan hal tersebut mengenai kode etik sebagai suatu standar etika dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Standar-standar etika menjelaskan dan menetapkan tanggung jawab kepada klien, lembaga (*institution*), dan masyarakat pada umumnya.
- b. Standar-standar etika membantu tenaga ahli profesi dalam menentukan apa yang harus mereka perbuat, apabila mereka menghadapi dilema-dilema etika dalam pekerjaannya.
- c. Standar-standar etika membiarkan profesi menjaga reputasi atau nama dan fungsi profesi dalam masyarakat melawan kelakuan-kelakuan yang jahat dari anggota-anggota tertentu.
- d. Standar etika mencerminkan pengharapan moral dari komunitas. Dengan demikian, standar etika menjamin bahwa pars anggota profesi akan mentaati kode etik profesi dalam pelayanannya.
- e. Standar etika merupakan dasar untuk menjaga kelakuan dan integritas atau kejujuran dari tenaga ahli profesi.<sup>2</sup>

Berdasarkan dari uraian tersebut di atas, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dan menyusunnya dalam tesis yang berjudul:

Peran Majelis Pengawas Daerah (MPD) Dalam Mengawasi Notaris Apabila Meninggalkan Wilayah Jabatannya Lebih Dari 7 (tujuh) Hari Berturut-turut Tanpa Alasan Yang Sah di Kabupaten Banjarnegara.

---

<sup>2</sup> Suhrawardi K. Lubis, op.cit., hal 13. lihat juga Spillane dalam Lilian Tedjosaputro, hal 52.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan yaitu:

1. Bagaimana peran Majelis Pengawas Daerah (MPD) dalam mengawasi Notaris apabila meninggalkan wilayah jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang sah di Kabupaten Banjarnegara.
2. Apa hambatan dan solusi peran Majelis Pengawas Daerah (MPD) dalam pengawasan kinerja Notaris menurut Undang-undang Jabatan Notaris.

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang akan diambil dalam rencana penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui dan menjelaskan kepastian hukum dan pemberian sanksi terhadap notaris apabila terbukti menyalahi aturan dan/atau tidak menjalankan jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari tanpa alasan yang sah di daerah Banjarnegara.
- 2) Untuk mengetahui dan menjelaskan hambatan dan solusi peran Majelis Pengawas Daerah (MPD) dalam pengawasan kinerja Notaris menurut Undang-Undang Jabatan Notaris.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian dalam penulisan ini dibagi menjadi 2 (dua) yaitu;

### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu bagi penulis dalam memahami mengenai kepastian hukum dan pemberian sanksi terhadap notaris apabila terbukti menyalahi aturan dan/atau tidak menjalankan jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari tanpa alasan yang sah di daerah Bnjarnegara.

### **2. Kegunaan Praktis**

Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang sangat berharga bagi pihak Majelis Pengawas Daerah (MPD) maupun Notaris dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam melaksanakan jabatannya.

## **E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori**

### **1. Kerangka Konseptual**

#### **a. Pengertian Majelis Pengawas Daerah (MPD)**

Pengawasan terhadap Notaris sangat penting bagi kehidupan masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya, Notaris dituntut untuk meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerjanya, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi klien dan masyarakat luas. Jumlah Notaris yang semakin bertambah tiap tahunnya, mengakibatkan semakin ketatnya persaingan Notaris untuk bersikap professional dan meningkatkan kualitas dirinya. Sebelum berlakunya

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris perlindungan hukum terhadap Notaris diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 yang menetapkan bahwa untuk proses peradilan, maka penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah Notaris berwenang untuk mengambil fotokopi Minuta Akta dan atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol Notaris dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah Notaris. Dasar keberadaan Majelis Pengawas diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang UUN dan UUNJP.

Pengawasan tersebut meliputi perilaku Notaris dan pelaksanaan jabatan Notaris. Dalam hal ini ditegaskan dalam Pasal 67 ayat (5) UUNJP yang menyatakan “Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perilaku Notaris dan pelaksanaan jabatan Notaris.” Berdasarkan Pasal 68 Undang-Undang Jabatan Notaris disebutkan bahwa Majelis Pengawas terdiri dari Majelis Pengawas Daerah (Majelis Pengawas Daerah); Majelis Pengawas Wilayah (MPW) dan Majelis Pengawas Pusat (MPP). Majelis Pengawas Daerah menjadi tolak ukur paling penting dalam pengawasan terhadap Notaris hal ini dikarenakan ruang lingkup pekerjaan Majelis Pengawas Daerah lebih dekat dengan keberadaan Notaris di wilayahnya sehingga pengawasan dan pembinaannya lebih mudah. Pada pelaksanaannya diindikasikan ada oknum Notaris melakukan penyimpangan-penyimpangan terhadap aturan-aturan dalam menjalankan tugasnya yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat pengguna jasa Notaris.

Beberapa contoh pelanggaran terhadap Undang-undang Jabatan Notaris yang dilakukan oleh oknum Notaris dalam pembuatan akta-akta Notaris, yaitu:<sup>3</sup>

1. Akta dibuat tanpa dihadiri oleh saksi-saksi, padahal di dalam akta itu sendiri disebut dan dinyatakan “dengan dihadiri saksi-saksi”.
2. Akta yang bersangkutan tidak dibacakan oleh Notaris.
3. Akta yang bersangkutan tidak ditandatangani di hadapan Notaris, bahkan minuta akta tersebut dibawa oleh orang lain dan ditandatangani oleh dan di tempat yang tidak diketahui oleh Notaris yang bersangkutan.

Notaris membuat akta di luar wilayah jabatannya, akan tetapi Notaris yang bersangkutan mencantumkan dalam akta tersebut seolah-olah dilakukan di tempat kedudukan dari Notaris tersebut. Salah satu tugas Majelis Pengawas Daerah yaitu untuk meningkatkan kualitas serta profesionalitas bagi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya. Majelis Pengawas Daerah juga ikut berperan dalam mencegah Notaris untuk melakukan pelanggaran atas tugas jabatannya. Kewenangan notaris yang begitu besar sangatlah rentan dalam melakukan suatu kesalahan atau pelanggaran hukum. Peran majelis pengawas sangat penting guna menjaga kredibilitas profesi notaris dalam melaksanakan jabatannya. Penegakan hukum sangat dibutuhkan ketika memang setelah didapati ada suatu kesalahan yang tidak dapat ditolerir maka penjatuhan sanksi harus diberikan pada notaris yang bermasalah. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris dapat mengakibatkan akta yang dibuatnya turun derajatnya menjadi akta di bawah tangan atau dimintakan pembatalan.

---

<sup>3</sup> Jurnal.pdii.go.id, Wiratni Ahmadi, Kode Etik Notaris, hlm 31, 20 September 2011



Majelis Pengawas Daerah Notaris Kabupaten Banjarnegara ke depan, juga dapat dilakukan dengan mengembangkan pemikiran hukum progresif, yang intinya:

menegaskan bahwa hukum itu sejatinya untuk manusia, bukan sebaliknya manusia untuk hukum.<sup>4</sup>

Ditegaskan juga oleh Satjipto, bahwa aturan hukum haruslah dibaca secara progresif, tidak hanya terpaku mengimplementasikan "ayat-ayat" hukum secara formalistik tanpa melihat konteks sosiologisnya. Bahkan merupakan suatu keniscayaan bagi seluruh bidang ilmu hukum untuk melihat konteks keterkaitannya dengan ilmu-ilmu lain, seperti ilmu sosiologi, antropologi, ekonomi, psikologi dan sebagainya.<sup>5</sup>

Majelis Pengawas Daerah harus dapat melakukan pecegahan terhadap Notaris untuk tidak melakukan perbuatan melawan hukum, karena profesi Notaris adalah sebagai pejabat umum yang ditunjuk negara untuk menciptakan kepastian hukum dalam wilayah hukum perdata. Notaris harus menjunjung tinggi harkat martabat, serta menjalankan tugas jabatannya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dan Undang-Undang berlaku yang berhubungan dengan profesi Notaris. Yang diawasi oleh majelis pengawas:

- Tingkah laku notaris;

---

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo Biarkan Hukum Mengalir Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan hukum Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, Hlm. 20.

<sup>5</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, Hlm 18.

- Pelaksanaan jabatan notaris;
- Pemenuhan kode etik notaris, baik kode etik dalam organisasi notaris ataupun yang ada dalam UUJN;

*Organisasi Notaris* adalah wadah perkumpulan notaris. Di Indonesia, hanya ada satu organisasi yang diakui yaitu Ikatan Notaris Indonesia (INI). INI telah ada dari awal munculnya profesi notaris di Indonesia. Wadah yang diakui hanya satu karena wadah profesi ini memiliki satu kode etik. Dan juga diakui oleh Departemen Hukum dan HAM, sesuai dengan keputusan Menteri Hukum dan HAM No.M.01/2003 pasal 1 butir 13.

#### **b. Pengertian Notaris**

Pengertian Notaris adalah pejabat umum yang mendapat amanat dari berbagai tugas dan kewenangan negara yaitu berupa tugas, kewajiban, wewenang dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat umum di bidang keperdataan. Keberadaan notaris terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, terutama dalam Buku Keempat tentang Pembuktian dan Kedaluwarsa. Kemudian mengenai alat bukti yang utama dalam hukum perdata adalah bukti tertulis, sedangkan alat bukti tertulis yang paling kuat adalah berbentuk akta autentik.

Melaksanakan tugas jabatannya seorang Notaris harus berpegang teguh kepada kode etik jabatan Notaris. Kode etik adalah tuntunan, bimbingan, pedoman moral atau kesusilaan untuk suatu profesi tertentu atau merupakan daftar kewajiban dalam menjalankan suatu profesi yang disusun oleh anggota profesi itu sendiri dan mengikat mereka dalam mempraktekannya.<sup>6</sup>

Tugas Notaris yaitu untuk mengatur secara tertulis dan autentik hubungan hukum antara para pihak yang telah melakukan perjanjian secara

---

<sup>6</sup> Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris dalam penegakan Hukum Pidana*, (Yogyakarta; Bigraf Publishing, 1995) hal.29

mufakat menggunakan jasa notaris, yang pada intinya memberikan kepastian hukum terhadap perjanjian yang telah disepakatinya. Di sini jelas bahwa notaris merupakan jabatan bebas dari pengaruh tekanan apa pun, tetapi mempunyai kepastian hukum yang kuat, karena itu dalam setiap membuat *gross* akta tertentu selalu mencantumkan kalimat “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Hal ini membawa konsekuensi bahwa akta notaris mempunyai kekuatan *eksekutorial*.

Profesi notaris merupakan pejabat umum dalam menjalankan tugasnya terikat dengan peraturan undang-undang dan kode etik profesi. Kode etik notaris merupakan kaidah moral yang ditentukan oleh perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia (INI) berdasarkan keputusan kongres perkumpulan dan/atau yang ditentukan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kode etik profesi notaris, harus ditaati oleh setiap anggota yang terikat dengan perkumpulan itu. Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa, “Organisasi notaris menetapkan dan menegakkan kode etik notaris.” Kemudian di dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia, yang ditetapkan berdasarkan Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Bandung pada tanggal 28 Januari 2005, menyatakan : “Untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat jabatan notaris, perkumpulan mempunyai kode etik notaris yang ditetapkan oleh kongres dan merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setiap anggota perkumpulan.”

Notaris sebagai pengemban profesi adalah orang yang memiliki keilmuan dan keahlian dalam bidang ilmu hukum dan kenotariatan, sehingga

mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan, maka dari itu secara pribadi notaris bertanggung jawab atas mutu jasa yang diberikannya. Sebagai pengemban misi pelayanan, profesi notaris terikat dengan kode etik notaris yang merupakan penghormatan martabat manusia pada umumnya dan martabat notaris khususnya, maka dari itu pengemban profesi notaris mempunyai ciri-ciri mandiri dan tidak memihak, tidak terpacu dengan pamrih, selalu rasionalitas dalam arti mengacu pada kebenaran yang objektif, spesialisitas fungsional serta solidaritas antar sesama rekan seprofesi. Jabatan profesi notaris merupakan profesi yang menjalankan tugas sebagian kekuasaan negara khususnya di bidang hukum privat, di samping itu juga mempunyai peranan penting dalam pembuatan akta autentik yang mempunyai kekuatan pembuktian paling sempurna. Jabatan profesi notaris merupakan jabatan kepercayaan, maka dari itu seorang notaris harus mempunyai perilaku baik yang dijamin oleh undang-undang, sedangkan undang-undang telah mengamanatkan pada perkumpulan untuk menetapkan kode etik profesi notaris. Perilaku notaris yang baik adalah perilaku yang berlandaskan pada kode etik profesi notaris, dengan demikian kode etik notaris mengatur hal-hal yang harus ditaati oleh seorang notaris dalam menjalankan jabatannya dan juga di luar jabatannya.

### **c. Tentang Wilayah Jabatan Notaris**

Mahkamah Konstitusi (MK) kembali menggelar pengujian Pasal 17 ayat (1) huruf a UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang diajukan oleh Donaldy Christian Langgar, seorang notaris wilayah kota Surabaya. Pasal 17 ayat (1) huruf a UU Jabatan Notaris menyebut “*Notaris dilarang menjalankan jabatan di*

*luar wilayah jabatannya.*” Dalam permohonannya, Pemohon berpandangan ada perbedaan antara wilayah jabatan dan wilayah kerja notaris. Menurutnya, perbedaan frasa “*wilayah jabatan*” dan “*wilayah kerja*” sesuai gramatikal atau makna frasa tersebut dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a UU Jabatan Notaris tidak dapat berdiri sendiri. Artinya, wilayah jabatan notaris sebagai jabatan umum yang loyal bermakna jabatan profesi di daerah kerjanya. Sedangkan wilayah jabatan bermakna kekuasaan yang komersial dan berkaitan dengan pembuatan kuasa. Pemohon mendalilkan, daya paksa berlakunya UU Jabatan Notaris tidak mendapatkan kontrol yang baik. Sebab, dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan wilayah jabatan sebagai wilayah kerja. Ini semakin menguatkan dugaan multitafsir atau bermakna ganda. Artinya, kedua hal itu bermakna sama, tidak ada perbedaan. Karena itu, Pemohon meminta Mahkamah menyatakan Pasal 17 ayat (1) huruf a UU Jabatan Notaris bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang dimaknai wilayah jabatan sebagai kewenangan tanpa kontrol. Salah satu kondisi yang membuat Notaris berwenang dalam membuat akta adalah terkait wilayah jabatannya.

Wilayah jabatan yang dimaksud adalah cakupan wilayah dimana Notaris berwenang bekerja untuk membuat akta autentik. Wilayah jabatan Notaris berdasarkan UU Jabatan Notaris (Pasal 18 ayat 2 UU No. 30 Tahun 2004 yang telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2014) *meliputi wilayah provinsi dimana tempat kedudukan (domisili kantor) Notaris berada.*

Selama Notaris membuat akta di dalam wilayah jabatannya, maka akta notaris tersebut memiliki sifat autentik. Walaupun demikian, menurut Pasal 19 ayat 2 UU Jabatan Notaris, Notaris tidak berwenang menjalankan jabatan diluar tempat kedudukan (di luar kabupaten/kota penunjukan) *secara berturut-turut dengan tetap*. Bila disebut "*tidak berwenang*", maka konsekuensinya sangat serius bahwa jabatan Notaris tidak lagi melekat pada pejabatnya. Akan tetapi, UU Jabatan Notaris tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan "*secara berturut-turut dengan tetap*". Khusus pembuatan akta-akta yang menyangkut badan hukum koperasi, yaitu akta pendirian, perubahan anggaran dasar atau terkait kegiatan koperasi lainnya, Notaris harus memiliki semacam "lisensi" tambahan sebagai Notaris Pembuat Akta Koperasi (NPAK).

Berdasarkan Kepmenag Koperasi / UKM No:98 / Kep / M.KUKM / IX / 2004 tentang Notaris sebagai Pembuat Akta Koperasi, wilayah jabatan Notaris Pembuat Akta Koperasi diatur sebagai berikut:

Pasal 9 KepMenag Koperasi & UKM No.98/2004:

- 1) Pembuatan akta pendirian dan perubahan anggaran dasar koperasi untuk koperasi primer dan sekunder di tingkat Kabupaten/Kota, Propinsi maupun Nasional, adalah *kewenangan Notaris sesuai dengan kedudukan Kantor koperasi* tersebut berada.
- 2) Khusus untuk koperasi yang berkedudukan di Daerah khusus Ibukota Jakarta, pembuatan akta pendirian dan perubahan anggaran dasar koperasi adalah *kewenangan Notaris yang berkedudukan di Daerah Khusus Ibukota Jakarta*.

Secara umum dikatakan bahwa wilayah jabatan NPAK mengikuti wilayah jabatan Notarisnya. Namun, bila kita membaca ketentuan Pasal 9 tersebut diatas, ada perbedaan dalam menentukan wilayah jabatan terhadap NPAK yang berkedudukan di DKI Jakarta dan di luar DKI Jakarta. Bila koperasi berkedudukan (dimana saja) di wilayah DKI Jakarta, maka Notaris yang berwenang membuat aktanya adalah setiap NPAK yang berkedudukan di DKI Jakarta. Berbeda dengan koperasi yang berada di luar DKI Jakarta. Untuk koperasi, baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi maupun nasional (berdasarkan cakupan wilayah domisili para anggotanya), maka Notaris yang berwenang membuat aktanya adalah disesuaikan dengan *kedudukan Kantor* koperasi tersebut. Pertanyaannya, apakah berarti bahwa kewenangan NPAK bersifat lokal sesuai kabupaten/kota dari domisili kantor koperasi atau boleh dibuat oleh Notaris (NPAK) yang berkedudukan di kabupaten/kota di luar domisili koperasi tersebut. Terkait persyaratan untuk menjadi NPAK ini menjadi perdebatan tersendiri mengingat ketentuan tersebut menyimpangi UU Jabatan Notaris. Demikian juga dengan penunjukan Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Lelang, ataupun Notaris Pasar Modal.

Peraturan terkait mensyaratkan Notaris harus mengikuti semacam pelatihan khusus dan kemudian diberikan Surat Keputusan tersendiri agar Notaris berwenang dalam membuat aktanya. Padahal, UU Jabatan Notaris (Pasal 16) telah memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik (apa saja), baik yang diminta para pihak maupun yang *diharuskan oleh peraturan perundang-undangan*, termasuk untuk akta pertanahan dan akta risalah lelang.

Lain lagi halnya dengan wilayah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Wilayah yang dimaksud adalah *daerah kerja* PPAT. Menurut PP 37 Tahun 1998 (Pasal 12 ayat 1), daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan kabupaten/kota. Artinya, PPAT hanya berwenang untuk membuat akta-akta pertanahan yang bidang-bidang tanahnya berada dalam daerah kerja kabupaten/kota. Namun, berdasarkan PP Perubahannya, yaitu PP No.24 Tahun 2016, daerah kerja PPAT diperluas menjadi satu wilayah provinsi (artinya mengikuti wilayah jabatan Notaris). Akan tetapi, daerah kerja satu provinsi ini masih belum terealisasi sampai sekarang.

d. Contoh-contoh Alasan Sah dan tidaknya dalam kinerja Notaris

Berikut untuk mengetahui sah atau tidak sahnya pejabat Notaris, baik pada saat mencalonkan diri dan pada saat menjalankan tugasnya menjadi Notaris, maka Notaris harus wajib tunduk, patuh dan memenuhi syarat pada aturan perundang-undangan yang berlaku, baik UUJN, Permen, PP, Kode Etik dari organisasi Notaris (INI), sedangkan Notaris mempunyai tugas yakni;

- a) Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus (waarmerking).
- b) Membuat kopi dari asli surat dibawa tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan.
- c) Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya (legalisir).
- d) Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta.



- e) Membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan.
- f) Membuat akta risalah lelang.
- g) Membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan ketik yang terdapat pada minuta akta yang telah di tanda tangan, dengan membuat berita acara (BA) dan memberikan catatan tentang hal tersebut pada minuta akta asli yang menyebutkan tanggal dan nomor BA pembetulan, dan salinan tersebut dikirimkan ke para pihak (pasal 51 UUJN). Sisi lain dari tugas Notaris maka ada pula Kewajiban Notaris menurut UUJN (pasal 16), yaitu;
  - a) Bertindak jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum;
  - b) Membuat akta dalam bentuk minuta akta dan menyimpannya sebagai bagian dari protokol Notaris, dan notaris menjamin kebenarannya; Notaris tidak wajib menyimpan minuta akta apabila akta dibuat dalam bentuk akta originali.
  - c) Mengeluarkan grosse akta, salinan akta dan kutipan akta berdasarkan minuta akta;
  - d) Wajib memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam UUJN, kecuali ada alasan untuk menolaknya.

Yang dimaksud dengan alasan menolaknya adalah alasan:

- \* Yang membuat notaris berpihak,
- \* Yang membuat notaris mendapat keuntungan dari isi akta;
- \* Notaris memiliki hubungan darah dengan para pihak;
- \* Akta yang dimintakan para pihak melanggar asusila atau moral.

- e) Merahasiakan segala suatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah \ jabatan.

Kewajiban merahasiakan yaitu merahasiakan segala suatu yang berhubungan dengan akta dan surat-surat lainnya adalah untuk melindungi kepentingan semua pihak yang terkait.

- f) Menjilid akta yang dibuatnya dalam 1 bulan menjadi 1 buku/bundel yang memuat tidak lebih dari 50 akta, dan jika jumlahnya lebih maka dapat dijilid dalam buku lainnya, mencatat jumlah minuta akta, bulan dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku; Hal ini dimaksudkan bahwa dokumen-dokumen resmi bersifat otentik tersebut memerlukan pengamanan baik terhadap aktanya sendiri maupun terhadap isinya untuk mencegah penyalahgunaan secara tidak bertanggung jawab.
- g) Membuat daftar dan akta protes terhadap tidak dibayarnya atau tidak diterimanya surat berharga;
- h) Membuat daftar akta yang berkenaan dengan wasiat menurut uraian waktu pembuatan akta setiap bulan dan mengirimkan daftar akta yang dimaksud atau daftar akta nihil ke Daftar Pusat Wasiat Departemen Hukum Dan HAM paling lambat tanggal 5 tiap bulannya dan melaporkan ke majelis pengawas daerah selambat-lambatnya tanggal 15 tiap bulannya;
- i) Mencatat dalam repotrarium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
- j) Mempunyai cap/stempel yang memuat lambang negara republik indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;

- k) Mempunyai cap / stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
- l) Membacakan akta di hadapan penghadap dengan dihadiri minimal 2 orang saksi dan ditanda tangani pada saat itu juga oleh para penghadap, notaris dan para saksi;
- m) Menerima magang calon notaris;

Selain hal diatas, Notaris pun dilarang untuk:

- 1. Menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya;
- 2. Meninggalkan wilayah jabatannya lebih dari 7 hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- 3. Merangkap sebagai pegawai negeri;
- 4. Merangkap sebagai pejabat negara;
- 5. Merangkap sebagai advokat;
- 6. Merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai BUMN, BUMD, atau badan usaha swasta;
- 7. Merangkap sebagai pejabat pembuat akta tanah di luar wilayah jabatan notaris;
- 8. Menjadi notaris pengganti;
- 9. Melakukan profesi lain yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan notaris.

Notaris hanya berkedudukan di satu tempat di kota/kabupaten, dan memiliki kewenangan wilayah jabatan seluruh wilayah provinsi dari tempat

kedudukannya. Notaris hanya memiliki 1 kantor, tidak boleh membuka cabang atau perwakilan dan tidak berwenang secara teratur menjalankan jabatan dari luar tempat kedudukannya, yang artinya seluruh pembuatan akta harus sebisa mungkin dilaksanakan di kantor Notaris kecuali pembuatan akta-akta tertentu. Notaris dapat membuat perserikatan perdata, dalam hal ini mendirikan kantor bersama notaris, dengan tetap memperhatikan kemandirian dan kenetralannya dalam menjalankan jabatan notaris.

Setiap Notaris ditempatkan di suatu daerah berdasarkan formasi notaris. Formasi notaris ditentukan oleh menteri Hukum dan HAM dengan mempertimbangkan usul dari organisasi notaris. Formasi Notaris ditentukan berdasarkan:

- Kegiatan dunia usaha;
- Jumlah penduduk;
- Rata-rata jumlah akta yang dibuat oleh dan/atau di hadapan Notaris setiap bulannya.

Sebagai pejabat umum, Notaris memiliki jam kerja yang tidak terbatas. Untuk itu notaris memiliki hak cuti. Ketentuan mengenai cuti notaris menurut UUJN (pasal 25-32):

1. Hak cuti bisa diambil setelah notaris menjalankan jabatannya secara efektif selama 2 tahun;
2. Selama cuti, notaris harus memilih notaris pengganti;
3. Cuti bisa diambil setiap tahun atau diambil sekaligus untuk beberapa tahun;

4. Setiap pengambilan cuti maksimal 5 tahun sudah termasuk perpanjangannya;
5. Selama masa jabatan notaris, jumlah waktu cuti paling lama ialah 12 tahun;
6. Permohonan cuti diajukan ke:
  - \* Majelis pengawas daerah, untuk cuti tidak lebih dari 6 bulan;
  - \* Majelis pengawas wilayah, untuk cuti 6 bulan sampai dengan 1 tahun;
  - \* Majelis pengawas pusat, untuk cuti lebih dari 1 tahun.
1. Selain Notaris itu sendiri, dalam keadaan terdesak, suami/istri atau keluarga sedarah dalam garis lurus dari notaris dapat memohonkan permohonan cuti kepada majelis pengawas;
2. Apabila permohonan cuti diterima maka akan dikeluarkan sertifikat cuti yang dikeluarkan oleh pejabat yang ditunjuk;
3. Apabila permohonan cuti ditolak oleh pejabat yang berwenang memberikan cuti, maka penolakan itu harus disertai oleh alasan penolakan;
4. Notaris yang cuti wajib menyerahkan protokol notaris ke notaris pengganti.

Apabila pada saat cuti, Notaris meninggal dunia, maka notaris yang menggantikannya menjalankan jabatannya. Suami/istri atau keluarga sedarah dalam garis lurus dari notaris wajib melaporkannya kepada majelis pengawas daerah dalam jangka waktu 7 hari kerja sejak notaris itu meninggal. Notaris pengganti adalah orang yang diangkat sementara untuk menggantikan notaris yang sedang cuti, sakit, atau untuk sementara

berhalangan menjalankan jabatannya sebagai notaris (UUJN pasal 1 angka 3). Syaratnya (UUJN pasal 33 angka 1):

- a) WNI;
- b) Cukup umur (27 tahun);
- c) Berijazah sarjana hukum;
- d) Telah berkerja sebagai karyawan kantor notaris paling sedikit 2 tahun berturut-turut.

Notaris pengganti habis masa kerjanya setelah masa cuti Notaris selesai. Notaris pengganti khusus ialah seseorang yang diangkat sebagai notaris untuk menggantikan seorang Notaris, untuk membuat akta tertentu, karena di daerah kabupaten atau kota tidak ada notaris lain, sedangkan notaris yang menurut ketentuan UUJN tidak boleh membuat akta yang dimaksud (UUJN pasal 1 angka 4), syaratnya sama dengan notaris pengganti, yaitu:

- a) WNI;
- b) Cukup umur (27 tahun);
- c) Berijazah sarjana hukum;
- d) Telah berkerja sebagai karyawan kantor notaris paling sedikit 2 tahun berturut-turut.

Notaris pengganti khusus ditunjuk oleh majelis pengawas daerah, dan ahnaya berwenang untuk membuat akta untuk kepentingan notaris dan keluarganya. (UUJN Pasal 34 ayat 1). Notaris pengganti khusus tidak disertai dengan penyerahan protokol notaris (UUJN pasal 34 ayat 2). Pejabat

sementara notaris, yaitu seseorang yang untuk sementara menjalankan jabatan Notaris bagi notaris yang:

- a) Meninggal dunia;
- b) Diberhentikan;
- c) Diberhentikan sementara.

## **2. Kerangka Teori**

Pada dasarnya yang disebut teori adalah asas, konsep dasar, pendapat yang telah menjadi kebenaran umum. Menurut Karlinger sebuah teori adalah seperangkat konstruk atau konsep, batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan variabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi fenomena itu. Sedangkan konsep adalah suatu pemikiran, ide atau gagasan yang menjadi obyek penelitian. Teori memiliki fungsi yang sangat penting untuk memandu penelitian dan sebagai pisau analisis permasalahan penelitian sehingga penelitian yang dilakukan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Adapun teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah 2 (dua) yaitu Teori Tanggung Jawab dan Teori Kewenangan.

### **1. Teori Tanggung Jawab**

Tanggung jawab notaris sebagai profesi lahir dari adanya kewajiban dan kewenangan yang diberikan kepadanya, kewajiban dan kewenangan tersebut secara sah dan terikat mulai berlaku sejak notaris mengucapkan sumpah jabatannya sebagai notaris. Sumpah yang telah diucapkan tersebutlah yang seharusnya mengontrol segala tindakan notaris dalam menjalankan jabatannya.

Raden Soegondo Notodisoerjo menyatakan tentang apa yang dapat dipertanggungjawabkan oleh notaris yaitu apabila penipuan atau tipu muslihat itu bersumber dari notaris sendiri. Hal tersebut dapat terjadi apabila seorang notaris dalam suatu transaksi peralihan hak misalnya dalam akta jual beli dengan sengaja mencantumkan harga yang lebih rendah dari harga yang sesungguhnya.<sup>7</sup>

Sedangkan Nico membedakan tanggung jawab notaris menjadi empat macam yaitu:<sup>8</sup>

- 1) tanggung jawab notaris secara perdata terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuatnya;
- 2) tanggungjawab notaris secara pidana terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;
- 3) tanggung Jawab notaris berdasarkan Peraturan Jabatan Notaris terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;
- 4) tanggung jawab notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kode etik notaris.

Tanggung jawab Notaris secara Perdata Terhadap Kebenaran

Materiil dalam Akta yang Dibuatnya.

Wirjono Prodjodikor mengatakan bahwa pertanggung jawaban atas perbuatan seseorang biasanya praktis baru ada arti apabila orang itu melakukan perbuatan –perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh hukum dan sebagian besar perbuatan-perbuatan seperti ini merupakan suatu perbuatan yang di dalam KUH Perdata dinamakan perbuatan melawan hukum.<sup>9</sup>

Perbuatan Mealawan Hukum dalam arti luas apabila perbuatn tersebut

- a) Melanggar hal orang lain

Hukum memberikan hak kepada setiap orang, hak yang dimaksudkan dalam hal ini adalah hak *subjektif recht* yang pada prinsipnya diberikan untuk melindungi kepentingannya. Berdasarkan yurisprudensi hak-hak yang paling penting berkenaan dengan perbuatan melawan hukum adalah

---

<sup>7</sup> Raden Soegondo Notodisoerjo, 1993, Hukum Notariat di Indonesia suatu Penjelasan, cetakan kedua, jakarta: RAJA Grafindo Persada, hlm.229

<sup>8</sup> Nico, 2003, Tanggungjawab Notaris Selaku Pejabat Umum, Yogyakarta: Center for Documentation and Studies of Business Law (CDBL)

<sup>9</sup> Ibid



hak-hak pribadi seperti hak atas kebebasan, hak atas kehormatan dan nama baik dan hak-hak kekayaan.

b) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku

Kewajiban hukum merupakan kewajiban yang diberikan berdasarkan hukum. Kewajiban ini mencakup yang tertulis maupun tidak tertulis, kewajiban hukum bukan hanya berbuat tapi juga tidak berbuat sesuatu berdasarkan hukum, apabila melakukan perbuatan atau tidak melakukan perbuatan tersebut bertentangan dengan apa yang diamanahkan oleh hukum maka itulah yang disebut dengan bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku.

c) Bertentangan dengan kesusilaan yang baik

Norma kesusilaan adalah norma yang berlaku sesuai dengan pergaulan hidup dalam masyarakat, karena pergaulan hidup dalam masyarakat bersifat statis maka tolak ukur kesusilaan juga tidak tetap (selalu mengalami perubahan). Hal-hal yang dahulu dianggap tidak layak saat ini dapat dianggap layak, begitu juga hal-hal yang dianggap tidak layak saat ini bisa saja nantinya dianggap sebagai sesuatu yang layak.

d) Bertentangan dengan kepatutan dalam memperhatikan kepentingan diri dan harta orang lain dalam pergaulan hidup sehari-hari.

Setiap orang memiliki hak yang sama di mata hukum, oleh karena itu sudah sepatutnya saling menghargai dalam menikmati hak masing-masing dalam pergaulan hidup sehari-hari. Suatu perbuatan yang dilakukan dengan mengabaikan kepentingan orang lain terlanggar maka dapat dikatakan telah

bertentangan dengan kepatutan. Kepatutan merupakan hal yang sangat penting diperhatikan oleh notaris dalam membuat atau memformulasikan suatu akta. Notaris harus menghindari membuat akta yang di dalamnya lebih membela kepentingan salah satu pihak dengan melanggar kepentingan pihak lainnya. Notaris hanya sekedar bertanggung jawab secara formalitas terhadap suatu akta otentik yang dibuatnya, oleh karena itu notaris wajib bersikap netral terhadap para pihak yang menghadap di hadapannya (*client*).

## 2. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)<sup>10</sup>.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote mach*”<sup>11</sup>, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah

---

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 35-36

<sup>11</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), h. 30

yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara<sup>12</sup>.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan<sup>13</sup>. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a) hukum;
- b) kewenangan (wewenang);
- c) keadilan;
- d) kejujuran;
- e) kebijakbestarian; dan
- f) kebajikan<sup>14</sup>.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan.

Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara<sup>15</sup>.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi

---

<sup>12</sup> A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), h. 52

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

<sup>14</sup> Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Op Cit*, h. 35

subyek-kewajiban<sup>16</sup>. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda.

Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik<sup>17</sup>.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang<sup>18</sup>. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang

---

<sup>16</sup> Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, h. 39

<sup>17</sup> Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 20

<sup>18</sup> Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>19</sup>.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah:

*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik)<sup>20</sup>.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh

---

<sup>19</sup> Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65

<sup>20</sup> Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h.4

dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a) delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d) kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e) peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (*petunjuk*) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>21</sup>

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang

---

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, h. 5

sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.

Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>22</sup>

#### 1) Kewenangan Notaris

Penyelenggaraan Hukum Administrasi Negara antara lain diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan serta peraturan – peraturan pelaksanaan lainnya, yang fungsinya guna menciptakan ketertiban administrasi penyelenggaraan ketatanegaraan baik penyelenggaraan ketatanegaraan dan pemerintahan pada tingkat pusat hingga pada tingkat daerah dan serta dengan adanya kode etik notaris kepercayaan masyarakat akan suatu profesi dapat diperkuat, karena setiap klien mempunyai kepastian bahwa kepentingannya akan terjamin. Kode etik profesi juga penting sebagai sarana kontrol sosial. Kode etik adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang wajib diperhatikan dan dijalankan oleh profesional hukum.

Menurut Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 jo UU No 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (disebut Undang-Undang Jabatan Notaris), telah memberikan kewenangan kepada Menteri (dalam hal ini; Menteri Hukum dan HAM RI) melakukan pengawasan terhadap notaris. Kewenangan Menteri untuk melakukan pengawasan ini oleh UU Jabatan Notaris diberikan dalam bentuk “Pendelegasian Legislatif (UU)” kepada

---

<sup>22</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h. 219

Menteri untuk membentuk Majelis Pengawas Notaris bukan untuk menjalankan fungsi-fungsi Majelis Pengawas Notaris yang telah ditetapkan secara eksplisit dalam UU Jabatan Notaris, sebagaimana dirumuskan dalam: Pasal 67 ayat 1 UU Jabatan Notaris, yang berbunyi: “Pengawasan atas notaris dilakukan oleh Menteri” Pasal 67 ayat 2 UU Jabatan Notaris, yang berbunyi; Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud ayat 1, Menteri membentuk Majelis Pengawas”

## 2) Kewenangan Majelis Pengawas Daerah

Bahwa Peranan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pelaksanaan kode etik Notaris berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 jo UU No 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, setidaknya terdapat 3 ( tiga ) hal yang paling utama, yaitu:

1. Melakukan Pengawasan
2. Melakukan Pembinaan
3. Melakukan Pemeriksaan.

Majelis Pengawas Daerah Bekasi berhak untuk mengawasi terhadap kode etik Notaris karena kode etik Notaris sebagai mana tertuang dalam Pasal 4 UU No. 30 TAHUN 2004 jo UU No 2 Tahun 2014 tentang jabatan Notaris, dimana sebelum menjalankan jabatannya, Notaris wajib mengucapkan sumpah/berjanji bahwa Notaris dalam menjalankan jabatannya haruslah amanah, jujur, saksama, mandiri dan tidak berpihak. Serta menjaga sikap, tingkah laku dan menjalankan kewajiban sebagai Notaris sesuai dengan kode etik profesi, kehormatan, martabat, dan



tanggung jawab sebagai Notaris. Juga Notaris harus merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatan Notaris.

Bahwa dasar hukum acara pemeriksaan terhadap Notaris atas dugaan melanggar kode etik tersebut, sebagian diatur dalam UU Jabatan Notaris; sebagian diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.02.PR.08.10 tahun 2004 tanggal 7 Desember 2004 tentang Tata cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, serta Hukum Acara Perdata yang berlaku dalam lingkungan Peradilan Umum, khusus mengenai macam macam alat bukti, kekuatan bukti, dan beban pembuktian.

Bahwa pengawasan pelaksanaan terhadap Notaris, sementara ini dilakukan secara sinergi oleh MPD Notaris dengan pihak penegak hukum lainnya, serta koordinasi informal dengan pihak organisasi kelembagaan Notaris.

## F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

### 1. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah pendekatan yuridis. . Pendekatan yuridis empiris dilakukan dengan mempelajari, melihat dan menelaah mengenai beberapa hal yang bersifat empiris yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi, pandangan, doktrin-doktrin

hukum, peraturan hukum dan sistem hukum yang berkenaan dengan permasalahan yang ada.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan judul dan identifikasi masalah, spesifikasi penelitian dalam skripsi ini adalah termasuk Deskriptif Analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu tentang Peran Majelis Pengawas Daerah (MPD) Dalam Mengawasi Notaris Apabila Meninggalkan Wilayah Jabatannya Lebih Dari 7 (tujuh) Hari Kerja Berturut-turut Tanpa Alasan yang Sah di Kabupaten Banjarnegara.

## 3. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang diperlukan dalam penelitian hukum ini adalah data primer dan data sekunder.

### 1) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari data studi lapangan melalui observasi, wawancara, tanya jawab dengan para responden atau populasi. Adapun yang menjadi nara sumber dalam penelitian ini adalah Kantor Majelis Pengawas Daerah Kabupaten Banjarnegara dan dari beberapa narasumber dari karyawan/i Kantor Notaris di Banjarnegara.

### 2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji,

meneliti, dan menelusuri data-data sekunder mencakup bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji, terdiri dari:
  - a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
  - b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti: hasil penelitian, hasil seminar, jurnal, karya ilmiah, makalah atau pertemuan ilmiah lainnya, bahkan menurut Ronny Hanitijo Soemitro, dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan pakar hukum termasuk dalam bahan hukum sekunder ini sepanjang relevan dengan objek kajian penelitian hukum ini.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberipetunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, Kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), kamus bahasa Inggris,

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti berupa pengumpulan data dengan menggunakan penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan terhadap nara sumber dengan menggunakan pedoman wawancara dan studi pustaka (*library research*) melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, tulisan-tulisan para pakar hukum, bahan kuliah yang berkaitan dengan penelitian. Selanjutnya data yang diperoleh akan dipilah-pilah guna mendapatkan kaedah-kaedah hukum yang selaras dengan isu hukum untuk selanjutnya akan dianalisis secara *induktif kualitatif*, sehingga pokok permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini dapat dijawab.

#### 5. Metode Analisa Data

Di dalam penelitian hukum normatif yang dianalisis bukanlah data, melainkan melalui bahan hukum seperti tersebut di atas. Dengan demikian, eratkaitannya antara metode analisis dengan pendekatan masalah. Analisis bahan hukum yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini akan dilakukan secara deskripsi, interpretasi, evaluasi, argumentasi dan sistematisasi.

## **G. Sistematika Penulisan**

Adapun penelitian ini disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada tinjauan kepustakaan ini berisikan tentang Tinjauan Umum tentang Kepastian Hukum meliputi Pengertian tentang kepastian hukum, fungsi kepastian hukum, asas kepastian hukum, Tinjauan Umum tentang Majelis Pengawas Daerah, pengertian Majelis Pengawas Daerah, pembagian Majelis Pengawas Daerah, fungsi Majelis Pengawas Daerah, syarat-syarat menjadi Majelis Pengawas Daerah, aturan tentang jabatan notaris menurut UUJN, dan Tinjauan ISLAM tentang Peran Notaris.

### **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini membahas rumusan masalah yaitu tentang Bagaimana Peran Majelis Pengawas Daerah (MPD) Dalam Mengawasi Notaris Apabila Meninggalkan Wilayah Jabatannya Lebih dari 7 (tujuh) Hari Kerja Berturut-turut Tanpa Alasan yang Sah di Kabupaten Banjarnegara, dan Apa Hambatan dan Solusi Peran Majelis Pengawas Daerah (MPD) dalam Pengawasan Kinerja Notaris Menurut Undang-Undang Jabatan Notaris.

### **BAB IV PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran-saran yang diperlukan.