

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN ATAS NOTARIS
SEBAGAI PEMBUAT AKTA PERTANAHAN YANG BERBASIS NILAI
KEADILAN**

DISERTASI



Disusun oleh :

**Dewi Tjandraningsih, S.H., M.Kn.
NIM : 10302000107**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN ATAS NOTARIS SEBAGAI
PEMBUAT AKTA PERTANAHAN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**


Disusun oleh :
Dewi Tjandraningsih, S.H., M.Kn.
NIM : 10302000107


DISERTASI
Untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum ini.
Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini

Semarang

Promotor,

Co. Promotor,


Prof. Dr. Gunarto, SH., SE, Akt. M.Hum
NIDN. 06-02105-7002


Dr. Ngadino, SH., Sp. N., MH.
NIDN.8895190018


Mengetahui,
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung


Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH., M.Hum
NIDN. 06-02105-7002



PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini;

N a m a : Dewi Tjandraningsih, S.H., M.Kn

NIM : 10302000107

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukan Tim Penelaah/Tim Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan **sesungguhnya** dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 2021

Yang membuat pernyataan



Dewi Tjandraningsih, S.H., M.Kn
NIM : 10302000112

MOTTO

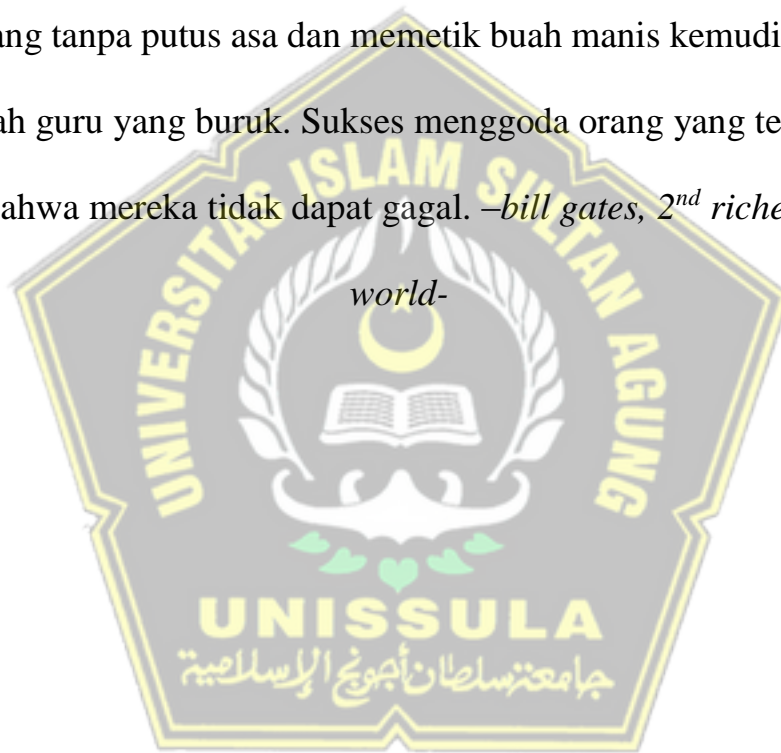
Life is like riding a bicycle. To keep your balance, you must keep moving.

–Albert Eistein–

Yang tidak punya ilmu dan prinsip akan mudah tergerus degradasi zaman.

Berjuang tanpa putus asa dan memetik buah manis kemudian hari.

Sukses adalah guru yang buruk. Sukses menggoda orang yang tekun ke dalam pemikiran bahwa mereka tidak dapat gagal. *–bill gates, 2nd richest man in the world–*



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada ALLAH SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat dan karuniaNYA masih memberikan kesehatan, kekuatan dan petunjuk sehingga Disertasi ini dapat diselesaikan, Shalawat dan salam tidak lupa Penulis kirimkan kepada junjungan kita Nabi MUHAMMAD SAW semoga kita semua mendapatkan Syafaat Beliau dikemudian hari. Dalam kesempatan ini penulis menyadari bahwa penulisan ini masih dapat kekurangan sehingga penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun.

Selain itu penulis menyadari bahwa Disertasi ini dapat diselesaikan karena bantuan dan dukungan banyak pihak, oleh karena itu penulis menghaturkan terima kasih yang tulus dan setinggi-tingginya kepada:

1. Yang terhormat, Drs. H. Bedjo Santoso M.T., P.hD. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Yang terhormat, Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti perkuliahan.
3. Yang terhormat, Prof. Dr. H. Gunarto, S.H, S.E., Akt., M.Hum selaku Promotor yang telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, juga memberikan motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga selesainya penulisan disertasi ini.
4. Yang terhormat, Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum selaku Tim Penguji yang telah banyak memberikan pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, juga memberikan motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga selesainya penulisan disertasi ini.
5. Yang terhormat, Dr. Ngadino, S.H., Sp. N., M.H. selaku Co Promotor yang telah banyak membimbing penulis dan senantiasa memberikan dukungan dan dorongan serta wejangan keilmuan yang sangat berharga kepada penulis. Peran beliau dalam bimbingan studi penulisan disertasi ini, dengan segala kesabaran ketelitiannya dan penuh semangat telah memberikan hal tersendiri kepada penulis selama menempuh Studi doktor di UNISSULA.
6. Prof. Dr. Mahmutarom HR, SH., MH. Selaku Tim Penguji yang telah banyak memberikan pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, juga memberikan motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga selesainya penulisan disertasi ini.
7. Prof. Dr. Achmad Busro, SH., M.Hum selaku Tim Penguji yang telah banyak memberikan pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, juga memberikan motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga selesainya penulisan disertasi ini.
8. Prof. Dr. Eko Soponyono, S.H., M.H Selaku Tim Penguji yang telah banyak memberikan pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, juga memberikan motivasi

dan inspirasi kepada penulis sehingga selesainya penulisan disertasi ini.

9. Yang terhormat kepada Tim Penguji Disertasi, baik penguji internal maupun eksternal.
10. Yang terhormat, bapak dan Ibu dosen Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan pendidikan keilmuan, juga seluruh pegawai Program Doktor (S3) Ilmu Hukum atas segala kemudahan dan pelayanan selama penulis menempuh studi.
11. Semua rekan, teman dan sahabat yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu disini yang telah memberikan kontribusi yang tidak kecil. Sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan ini.

Akhirnya, sebagai hamba yang *dhaif*, penulis menyadari bahwa dalam penulisan disertasi ini terdapat kekurangan, kekhilafan dan keterbatasan penulis, untuk itu penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya. Namun sebagai pertanggungjawaban akademis, apa yang telah ditulis dalam disertasi ini adalah tanggungjawab penulis sepenuhnya.

Semarang, 03 September 2021

Penulis

Dewi Tjandraningsih, S.H., M.Kn.



ABSTRAK

Notaris dalam menjalankan tugasnya diawasi oleh Majelis Pengawas Notaris. Dengan adanya Majelis Pengawas Notaris diharapkan ada peningkatan pelayanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang menggunakan jasa notaris. Saat ini, seringkali dijumpai malpraktek atau penyimpangan-penyimpangan yang banyak dilakukan oleh notaris dalam melaksanakan kewenangan dan jabatannya. Penyimpangan-penyimpangan tersebut menyebabkan kerugian baik dari segi materiil, waktu dan psikologis bagi masyarakat pengguna jasa notaris. Dalam melaksanakan kewajiban dan kewenangannya Majelis Pengawasan Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris mengalami beberapa hambatan seperti tidak seimbang antara jumlah MPN (terdiri dari 9 orang) dan MKN (terdiri dari 7 orang) dengan jumlah notaris serta luasnya cakupan wilayah yang harus diawasi, keterbatasan dana, sarana dan prasarana bagi MPN untuk melaksanakan pengawasan, minimnya komunikasi antar sesama anggota MPN dan kendala-kendala lainnya. Hal tersebut menyebabkan proses pengawasan dan pembinaan terhadap notaris menjadi kurang optimal sehingga jumlah notaris yang terkena kasus malpraktek menjadi meningkat.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, suatu paradigma yang memandang bahwa ilmu hukum itu hanya berurusan dengan peraturan perundangundangan semata. Pendekatan penelitian ini bersifat socio legal artinya hasil penelitian ini berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, mendalam dan nyata suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*).

Tujuan pengawasan adalah agar notaris memenuhi persyaratan dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku demi pengamanan kepentingan masyarakat umum. Sedangkan yang menjadi tugas pokok pengawasan notaris adalah agar segala hak dan kewenangan serta kewajiban yang diberikan kepada notaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan. Jikalau berfungsi hanya untuk menakut-nakuti, hanya seperti patung polisi di jalan atau polisi tidur. Sehingga dibutuhkan rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris sebagai pejabat PPAT yang berbasis nilai keadilan sebagai berikut: Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014; 1) Pengawasan notaris dilakukan oleh INI dan 2) Menteri membentuk majelis pengawas, INI membentuk Majelis Kehormatan Notaris. Dengan cara Merekonstruksi suatu konsep kebijakan pengawasan Notaris yang baru, guna membangun lembaga pengawasan Notaris secara efektif dalam suatu sistem yang baik sebagai bahan evaluasi untuk melayani masyarakat sebaik mungkin. Sehingga dapat menghasilkan lembaga Majelis Pengawas yang kompeten, memiliki nilai keadilan, dan tidak ada lagi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya tersangkut Tindak Pidana Hukum.

Kata Kunci: Rekonstruksi Notaris, Akta Tanah, Keadilan

ABSTRACT

Notary in carrying out its duties is supervised by the Notary Supervisory Council. With the Notary Supervisory Council, it is hoped that there will be an increase in services and legal protection for people who use notary services. At present, malpractices or irregularities are often encountered by notaries in exercising their authority and positions. These deviations cause material, time and psychological losses for the public who use notary services. In carrying out its obligations and authorities, the Notary Supervisory Council and Notary Honorary Council experience several obstacles such as the imbalance between the number of MPN (consisting of 9 people) and MKN (consisting of 7 people) with the number of notaries and the wide coverage area that must be supervised, limited funds, facilities. and the infrastructure for the MPN to carry out supervision, lack of communication between members of the MPN and other obstacles. This causes the process of supervision and guidance for notaries to be less than optimal, so that the number of notaries affected by malpractice cases increases.

This research uses the constructivism paradigm, a paradigm that views legal science as only dealing with statutory regulations. This research approach is socio-legal in nature, meaning that the results of this study attempt to provide a comprehensive, in-depth and real picture of a study conducted on the real situation of society or the community with the aim and aim of fact-finding, which then leads to identification (problem). -identification) and in the end lead to solving the problem (problem-solution). The results of this study are expected to provide a descriptive analytical picture.

The purpose of supervision is so that notaries meet the requirements and carry out their duties in accordance with the provisions of the prevailing laws and regulations for the sake of safeguarding the interests of the general public. Meanwhile, the main task of notary supervision is so that all rights and authorities as well as obligations are given to the notary in carrying out his duties as given by the relevant basic rules. If it functions only to frighten, it is just like a statue of a cop on the street or a bumpkin. So that it is necessary to reconstruct the policy of notary supervision as PPAT officials based on the following values of justice: Article 67 of Law Number 2 of 2014; 1) Notary supervision is carried out by INI and 2) The Minister forms a supervisory board, INI forms the Notary Honorary Council. If the effectiveness of supervision is small, while the negligence of the Notary is very likely, the institution of the Supervisory Council is not optimal. By reconstructing a new concept of Notary supervision policy, building an effective Notary Supervision institution in a good system as an evaluation material to serve the community as best as possible. So that it can produce a Supervisory Board institution that is competent, has the value of justice, and there is no longer a Notary in carrying out his office duties involved in Legal Crimes.

Keywords: Reconstruction of Notaries, Land Deeds, Justice

RINGKASAN

A. Latar Belakang

Notaris, selaku pejabat umum dalam setiap pelaksanaan tugasnya, tidak boleh keluar dari “rambu-rambu” yang telah diatur oleh perangkat hukum yang berlaku. Notaris dituntut untuk senantiasa menjalankan tugas dan jabatannya, sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Notaris wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya, baik saat menjalankan tugas jabatannya maupun di luar tugas jabatannya. Ini berarti, bahwa notaris harus selalu menjaga agar perilakunya tidak merendahkan jabatannya, martabatnya, dan kewibawaannya sebagai Notaris.

Kode Etik Notaris merupakan seluruh kaedah moral yang menjadi pedoman dalam menjalankan Jabatan Notaris. Ruang lingkup Kode Etik Notaris berdasarkan Pasal 2 Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I), berlaku bagi seluruh anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan Jabatan Notaris, baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan sehari-hari. Notaris dalam menjalankan tugasnya diawasi oleh Majelis Pengawas Notaris. Dengan adanya Majelis Pengawas Notaris diharapkan ada peningkatan pelayanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang menggunakan jasa notaris. Saat ini, seringkali dijumpai malpraktek atau penyimpangan-penyimpangan yang banyak dilakukan oleh notaris dalam melaksanakan kewenangan dan jabatannya. Penyimpangan-penyimpangan tersebut menyebabkan kerugian baik dari segi materiil, waktu dan psikologis bagi masyarakat pengguna jasa notaris.

Pengawasan terhadap notaris juga dilakukan oleh Majelis Kehormatan Notaris. Majelis Kehormatan Notaris adalah badan yang berwenang untuk melaksanakan pembinaan Notaris. Majelis Kehormatan Notaris (MKN) diatur pada UU Jabatan Notaris setelah perubahan (UU No.2 Tahun 2014). Hal terkait Majelis Kehormatan Notaris adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72/PUU-XII/2014. Majelis Kehormatan Notaris juga telah diatur pada Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris.

Dalam melaksanakan kewajiban dan kewenangannya Majelis Pengawasan Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris mengalami beberapa hambatan seperti tidak seimbang antara jumlah MPN (terdiri dari 9 orang) dan MKN (terdiri dari 7 orang) dengan jumlah notaris serta luasnya cakupan wilayah yang harus diawasi, keterbatasan dana, sarana dan prasarana bagi MPN untuk melaksanakan pengawasan, minimnya komunikasi antar sesama anggota MPN dan kendala-kendala lainnya. Hal tersebut menyebabkan proses pengawasan dan pembinaan terhadap notaris menjadi kurang optimal sehingga jumlah notaris yang terkena kasus malpraktek menjadi meningkat.

Untuk mengetahui lebih rinci mengenai problematika pengawasan terhadap notaris dan solusi terhadap problematika yang dihadapi tersebut demi terwujudnya kemanfaatan, kepastian hukum, dan keadilan menjadi alasan bagi penulis untuk memilih penelitian

berjudul “**Rekonstruksi Kebijakan Pengawasan Atas Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan**”.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut diatas maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa pelaksanaan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan belum berbasis nilai keadilan ?
2. Bagaimana problematika pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan saat ini ?
3. Bagaimana rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris atas pembuatan akta tanah yang berbasis nilai keadilan ?

C. Kerangka Teori

1. Teori Keadilan Sebagai Grand Teori

Keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif¹. Pada sisi lain, keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang perumusannya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan individu maupun kelompok. Dari aspek etimologis kebahasaan, kata “adil” berasal dari bahasa arab “*adala*” yang mengandung makna *tengah* atau *pertengahan*. Dari makna ini, kata “*adala*” kemudian disinonimkan dengan *wasth* yang menurunkan kata *wasith*, yang berarti *penengah* atau orang yang berdiri di tengah yang mengisyaratkan sikap yang adil.² Keadilan secara umum diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil. Sementara adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar. Keadilan menurut kajian filsafat adalah apabila dipenuhi dua prinsip, yaitu : pertama tidak merugikan seseorang dan kedua, perlakuan kepada tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya. Jika kedua ini dapat dipenuhi barulah itu dikatakan adil. Dalam keadilan harus ada kepastian yang sebanding, dimana apabila digabung dari hasil gabungan tersebut akan menjadi keadilan.

Pada prakteknya, pemaknaan keadilan modern dalam penanganan permasalahan-permasalahan hukum ternyata masih debatable. Teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny yang tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”.³ Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

¹Majjid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1984, halaman 1, sebagaimana dikutip Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip Semarang, 2009, halaman 31

²*Ibid.*

³Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995, halaman 196.

- 1) Teori Keadilan dalam Filsafat Hukum Islam
- 2) Teori Keadilan Pancasila
- 3) Teori Keadilan Aristoteles
- 4) Keadilan Sosial menurut John Rawls

2. Teori Kewenangan Sebagai Middle Teori

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁴ Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:⁵ *“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)”.

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

3. Teori Hukum Progresif Sebagai Applied Teori

Mochtar Kusumaatmadja yang terkenal dengan teori hukum pembangunan yang dicetuskannya. Menurutnya hukum merupakan sarana pembangunan masyarakat. Mochtar juga berpendapat bahwa masyarakat yang membangun selalu identik dengan perubahan, sehingga dibutuhkan hukum untuk menjamin perubahan tersebut ketertiban dan kepastian hukum tetap terwujud dengan mengatur serta membantu proses perubahan dalam masyarakat.

Menurut Satjipto, ajaran hukum progresif memiliki karakter: (i) selalu bergerak mengikuti dinamika jaman dan masyarakat; (ii) meletakkan manusia sebagai optik hukum; dan (iii) merupakan bagian dari proses pencarian kebenaran yang terus menerus, tidak pernah berhenti dan selalu berkembang. Hukum progresif dapat dipandang sebagai konsep

⁴Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

⁵Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

ajaran yang sedang mencari jati diri bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam setting Indonesia akhir abad ke 20.⁶

Ajaran hukum progresif tidak hanya bekerja di dalam dan untuk suatu sistem hukum yang sepenuhnya tersusun dari teks-teks formal yang abstrak, melainkan bekerja dengan memperhatikan konteks yang non-yuridis yang diberlakukan sebagai sumber hukum yang materiil demi berkembangnya suatu sistem hukum yang lebih riil dan fungsional dalam masyarakat.

Kedua teori tersebut kemudian diadopsi dan dikembangkan oleh Romli Atmasasmita hingga membentuk teorinya yang bernama teori hukum integratif. Konsep hukum integratif itu menurutnya adalah rekayasa birokrasi dan rekayasa masyarakat yang dilandasi pada sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia.

D. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Majelis Pengawas Notaris

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Notaris merupakan suatu badan yang memiliki wewenang dan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.⁷

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, Majelis Pengawas Notaris adalah suatu badan yang mempunyai wewenang dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris.⁸

Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, Majelis Pengawas Notaris yaitu Majelis Pengawas yang tugasnya memberi pembinaan dan pengawasan kepada notaris dalam menjalankan

⁶Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 1 No 1 April 2005, PDIH Ilmu Hukum Undip, h. 3.

⁷ Undang-Undang Nomor.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pasal 1 ayat (6).

⁸ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 1 ayat (1).

jabatan profesinya sebagai pejabat umum yang senantiasa meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerjanya sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi penerima jasa Notaris dan masyarakat luas.⁹

Menurut Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Notaris, Majelis Pengawas Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.¹⁰

Menurut Pasal 1 ayat (7) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris, yang dimaksud dengan Majelis Pengawas Daerah adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris yang berkedudukan di Kabupaten atau kota.¹¹

2. Tingkatan Majelis Pengawas Notaris

Dalam Pasal 68, Pasal 69 ayat (1), Pasal 72 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang tingkatan-tingkatan Majelis Pengawas Notaris, yaitu:

- i. Majelis Pengawas Daerah Notaris berkedudukan di kota atau kabupaten;
- ii. Majelis Pengawas Wilayah Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Propinsi;
- iii. Majelis Pengawas Pusat Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²

Unsur-unsur Majelis Pengawas Notaris sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (3), Tentang Jabatan Notaris, yaitu:

⁹ Nomor 3 Bagian Tujuan, op.cit, hal.14.

¹⁰ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Notaris, Majelis Pengawas Notaris. Pasal 1 ayat (6).

¹¹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 1 ayat (7)

¹² Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 68 ayat (1), Pasal 69 ayat (1), Pasal 72 ayat (1), Pasal 76 ayat (1).

- a. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
 - b. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang;
 - c. Ahli Akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.¹³
3. Kewenangan dan Kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris;

Menurut Pasal 70 kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris, meliputi:

- a. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris;
 - b. Melakukan pemeriksaan terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (satu) kali dalam waktu 1 (satu) tahun atau pada setiap waktu yang dianggap perlu;
 - c. Memberikan ijin cuti sampai dengan waktu 6 (enam) bulan;
 - d. Menetapkan Notaris Pengganti dengan memperhatikan usul Notaris yang bersangkutan;
 - e. Menentukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris, Notaris telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih;
 - f. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang sementara Protokol Notaris yang diangkat sebagai Pejabat Negara;
 - g. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;
 - h. Menyampaikan laporan pada Nomor 1 (satu) sampai dengan nomor 7 (tujuh) kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris.¹⁴
4. Majelis Kehormatan Notaris

Majelis Kehormatan Notaris adalah badan yang berwenang untuk melaksanakan pembinaan Notaris. Badan ini juga berkewajiban memberikan persetujuan atau penolakan untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan. Hal itu dilakukan dengan pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris (Pasal 1 Permenkum HAM Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris).

¹³ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 67 ayat (3).

¹⁴ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 70.

E. Metode Penelitian

Penulis dalam penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, suatu paradigma yang memandang bahwa ilmu hukum itu hanya berurusan dengan peraturan perundangundangan semata. Hukum sebagai sesuatu yang harus diterapkan, dan lebih cenderung untuk tidak mempersoalkan nilai keadilan dan kegunaannya bagi masyarakat. Kajian hukum dan penegakannya hanya berkisar tentang apa yang benar dan yang tidak benar, apa yang salah dan yang tidak salah dan bentuk-bentuk lain yang lebih bersifat preskriptif.

Pendekatan penelitian ini bersifat socio legal artinya hasil penelitian ini berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, mendalam dan nyata suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).¹⁵

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan gambaran yang bersifat deskriptif analitis. Bersifat deskriptif artinya penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan gambaran tentang pelaksanaan tugas kewenangan jabatan notaris atas pembuatan akte pertanahan dari hasil penelitian ini di harapkan dapat menguraikan berbagai temuan data baik primer maupun skunder langsung diolah dan dianalisis dengan tujuan untuk memperjelas data pada penelitian ini, penyusunan dengan sistematis dan selanjutnya dibahas atau dikaji secara logis.

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data sekunder mencakup (1) bahan hukum primer, (2) bahan hukum sekunder, dan (3) bahan hukum tersier¹⁶. Data primer dalam penelitian hukum dapat dilihat sebagai data yang merupakan perilaku hukum dari warga masyarakat¹⁷. Data primer dalam penelitian ini adalah semua pihak yang bersangkutan paut mengenai pembuat akta mengenai tanah serta para pengguna jasa notaris dalam hal ini adalah masyarakat dan majelis pengawas notaris. Sementara untuk data sekunder diperoleh melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini.

Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan observasi dan wawancara yang mendalam dengan para *key informan* yang sudah ditentukan peneliti berdasarkan karakteristik penelitian. Lincoln dan Guba mengemukakan maksud wawancara, yaitu

¹⁵Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm 10

¹⁶Soerjono Soekanto & Sri mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo, Jakarta, h. 7

¹⁷Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, h.156

mengkonstruksikan mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu, memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain.

Teknik analisis data terhadap data primer, peneliti menggunakan teknis analisis data tipe Strauss dan J. Corbin.¹⁸ yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada dilapangan (*field*). Selanjutnya peneliti melakukan penyusunan, pengkategorian data dalam pola/thema. Setelah data divalidasi, peneliti melakukan rekonstruksi dan analisis secara induktif kualitatif untuk dapat menjawab permasalahan. Data akan dianalisis menggunakan model interaktif yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles and A. Michael Huberman.¹⁹ yang meliputi 3 (tiga) kegiatan, yakni reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

F. PEMBAHASAN

1. Pelaksanaan Pengawasan Notaris Atas Pembuatan Akta Pertanahan Belum Berbasis Nilai Keadilan

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh dari wawancara dan studi literature ditemukan bahwa pelaksanaan pengawasan notaris baik yang dilakukan oleh MPN maupun MKN atas pembuatan akta pertanahan belum berbasis nilai keadilan, antara lain :

1. Menurut UU Jabatan Notaris Tahun 2014 MKN harus mengetahui apabila ada notaris yang berurusan dengan proses hukum. Namun dalam prakteknya mahkamah mengemukakan bahwa proses peradilan pada pengambilan dokumen yang disimpan notaris dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan dokumen-dokumen yang sudah dibuat tidak perlu meminta persetujuan MKN. Menurut mahkamah, prosedur persetujuan tersebut dinilai tidak sesuai dengan prinsip equal protection sebagaimana yang dijamin UUD 1945. Ketidakpastian hokum tersebut mengindikasikan pengawasan notaris yang belum berbasis keadilan.
2. Sementara itu, terdapat kerancuan pada Pasal 1 Angka 6 dengan Pasal 66A dan 67 UUJN. Pasal 1 Angka 6 UUJN menyatakan bahwa MPN memiliki kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Sedangkan pada Pasal 66A menyebutkan MKN mempunyai

¹⁸A. Stauss and J. Corbin Busir, 1990, *Qualitative Research: Grounded Theory Prosedure and Technique*, Lindon Sage Publication, hlm. 19

¹⁹Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, hlm. 22

kewenangan pembinaan terhadap Notaris, dan Pasal 67 menyebutkan bahwa MPN memiliki kewenangan pengawasan terhadap Notaris. Pasal 66A dan 67 yang merupakan hasil perubahan UUJN sudah membedakan kewenangan antara MPN dan MKN. Akan tetapi, Pasal 1 Angka 6, sebelum perubahan maupun setelah perubahan, menunjukkan ketidakpastian hukum kewenangan pembinaan Notaris, dikarenakan *overlapping* kewenangan pembinaan antara MPN dan MKN.

3. Dalam pelaksanaan pengawasan ada ketidakadilan dalam penyebutan makna atau pengertian, yaitu tidak ada pengertian MKN pada UUJN, sebagaimana MPN yang diatur pada Pasal 1 Angka 6 UUJN.
4. Pada Permenkumham No.7 Tahun 2016 (khususnya Pasal 1 Angka 1) dan Pasal 1 Angka 6 UUJN, bahwa MKN dan MPN berwenang dalam hal pembinaan. Hal tersebut menunjukkan adanya tumpang tindih pengaturan kewenangan MKN dan MPN. Hal tersebut menyebabkan ketidakpastian hukum mengenai kewenangan pembinaan notaris dan pengaturan batasan kewenangannya yang selanjutnya berdampak pada ketidakadilan dalam pelaksanaan pengawasan notaris PPAT.
5. Dualisme pengawasan Notaris oleh UUJN dan Kode Etik Notaris; Hal tersebut menyebabkan kerancuan akan batasan kewenangan pengawas Notaris baik MKN maupun MPN.

Ditinjau dari teori kewenangan, pelaksanaan pengawasan notaris PPAT tidak sesuai dengan teori kewenangan yang selanjutnya berimplikasi pada pelaksanaan pengawasan yang belum berbasis keadilan. Ketidakjelasan bentuk kewenangan menyebabkan keputusan yuridis tidak dapat dikeluarkan dengan benar. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink (2016), 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.

2. Problematika Pengawasan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pertanahan Saat Ini

Notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara di bidang Hukum Perdata terutama untuk membuat alat bukti otentik (akta Notaris). Dalam pembuatan akta Notaris baik dalam bentuk *partij* akta maupun *relaas* akta, Notaris bertanggungjawab supaya setiap akta yang dibuatnya mempunyai sifat otentik sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdata. Kewajiban

Notaris untuk dapat mengetahui peraturan hukum yang berlaku di Negara Indonesia juga serta untuk mengetahui hukum apa yang berlaku terhadap para pihak yang datang kepada Notaris untuk membuat akta. Hal tersebut sangat penting agar supaya akta yang dibuat oleh Notaris tersebut memiliki otentisitasnya sebagai akta otentik karena sebagai alat bukti yang sempurna.

Seorang Notaris baru dapat dikatakan bebas dari pertanggungjawaban hukum apabila akta otentik yang dibuatnya dan atau dibuat dihadapannya telah memenuhi syarat formil. Akibat hukum terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris dalam pembuatan akta otentik pada dasarnya terjadinya suatu perkara dimana pejabat umum telah mencari-cari keuntungan serta menyalahgunakan kewenangan yang telah diatur dalam UUJN dan UU perubahan atas UUJN dan seorang klien atau penghadap lainnya merasa dirugikan atas terbuatnya suatu akta yang mengandung unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris, sehingga berakibat akta otentik yang dibuat oleh Notaris dapat menjadi batal atau dapat dibatalkan. Mengenai pembatalan akta adalah menjadi kewenangan hakim perdata, yakni dengan mengajukan gugatan secara perdata ke pengadilan. Apabila dalam persidangan dimintakan pembatalan akta oleh pihak yang dirugikan (pihak korban) maka akta Notaris tersebut dapat dibatalkan oleh hakim perdata jika ada bukti lawan.

Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya tunduk dan patuh pada UUJN. Oleh karena itu apabila Notaris melakukan pelanggaran dalam melaksanakan tugas dan jabatannya, hingga terjadi kriminalisasi Notaris diancam sanksi sebagaimana tertuang dalam UUJN. Sanksi terhadap Notaris dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu sanksi perdata berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga merupakan akibat yang akan diterima Notaris atas tuntutan para penghadap jika akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum. Notaris juga masih harus menghadapi ancaman sanksi berupa sanksi etika jika Notaris melakukan pelanggaran terhadap kode etik jabatan Notaris, dan bahkan dapat dijatuhi sanksi pidana apabila terjadi pelanggaran pidana.

3. Kebijakan Pengawasan Notaris PPAT Sebelum Rekonstruksi

Setiap organisasi terutama pemerintah pasti memiliki mekanisme pengawasan. Fungsinya untuk menjamin adanya kearsipan antara penyelenggara tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna (Sitanggang dan Situmorang, 1993).

Menurut Staatblad Tahun 1860 Nomor 3 mengenai Peraturan Jabatan Notaris pengertian pengawasan dalam Pasal 50 alinea (1) sampai alinea (3), yaitu tindakan yang dilakukan oleh Pengadilan Negeri berupa peneguran dan/atau pemecatan selama tiga (3) sampai enam (6) bulan terhadap Notaris yang mengabaikan keluhuran dari

martabat atau tugas jabatannya atau melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau melakukan kesalahan-kesalahan lain, baik di dalam maupun di luar jabatannya sebagai notaris, yang diajukan oleh penuntut umum pada Pengadilan Negeri pada daerah kedudukannya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menjelaskan yang dimaksud dengan pengawasan dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1), yaitu meliputi juga pembinaan yang dilakukan menteri kepada notaris. Dalam Pasal 67 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam melaksanakan pengawasan menurut Pasal 67 ayat (1) dilakukan oleh menteri, tapi pelaksanaannya dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris (MPN) yang dibentuk menteri. Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 menegaskan yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan preventif dan represif, termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas.

Tujuan pengawasan adalah agar notaris memenuhi persyaratan dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku demi pengamanaan kepentingan masyarakat umum. Sedangkan yang menjadi tugas pokok pengawasan notaris adalah agar segala hak dan kewenangan serta kewajiban yang diberikan kepada notaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan.

Kode etik notaris merupakan kaidah yang terkait dengan etika. Etika berasal dari bahasa Yunani kuno, ethos dalam bentuk tunggal yang berarti adat kebiasaan, adat istiadat, akhlak yang baik. Arti etika adalah ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk, tentang hak dan kewajiban moral. Etika notaris juga dapat diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, nilai mengenai benar dan salah yang dianut oleh para notaris.

Selama ini saya melihat implementasi kode etik masih jauh panggang dari api sebagaimana saya selama ini belajar hukum progresif di doktoral ilmu hukum Undip. Jadi kode etik notaris yang tidak terimplementasikan menjadikan kaidah atau aturan tersebut tidak ada apa-apanya alias tidak berfungsi. Jikalau berfungsi hanya untuk menakut-nakuti, hanya seperti patung polisi di jalan atau polisi tidur.

Kaidah kode etik notaris saat ini sudah usang dan jauh dari perkembangan modernitas zaman. Generasi penerus seakan tidak mampu memperbaiki dan memperbaharui kaidah yang sesuai dengan modernisasi notaris. Pengurus sekarang lebih banyak berpikir praktis dan egois, sehingga lebih mengutamakan kepentingan pribadi (oportunis), dengan mengabaikan pengabdianya terhadap organisasi INI. Mereka rigid (kaku, normatif, dogmatik) dan kurang egaliter, dinamis (progresif) dalam memahami penerapan kode etik notaris. Pengabaian terhadap kode etik plus pengurus organisasi yang egois mengakibatkan semakin bebasnya segelintir oknum yang mencoreng profesi tersebut.

4. Pembinaan Terhadap Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Keadilan

Untuk dapat mewujudkan Pengawasan Atas Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Keadilan, perlu adanya pengawasan dan pembinaan intensif baik oleh MPN maupun MKN. Adapun output yang diharapkan pada pembinaan terhadap Notaris adalah

1) Notaris harus mampu memfasilitasi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan hukum.

Dia memiliki visi mulia, seperti mewujudkan pelayanan prima, membangun masyarakat yang adil dan memegang komitmen. Visi itu selalu menjadi acuan dalam menjalankan amanah. Komitmen dan konsistensi memegang teguh visi itu membuat masyarakat kagum kepadanya, sehingga nama baiknya terjaga, bahkan semakin harum. Belajar tidak berkesudahan menjadi ciri khasnya, sehingga tidak merasa paling mengetahui, tidak memonopoli pengetahuan. Sikap semacam itu hanya menonjolkan keangkuhan yang tidak membuat penghadap merasa nyaman. Masyarakat lebih menginginkan berbagi pengetahuan, mengajak mereka berinteraksi dan berbicara tentang kepentingannya, sehingga kedua pihak dapat saling membangun suasana dialogis.

Dia tidak pernah puas dengan pelayanan yang dia berikan, selalu berinovasi sehingga masyarakat menilainya sebagai sosok unik, melampaui narasi profil notaris yang selama ini diketahui masyarakat. Hal yang menjadi membantu masyarakat, sehingga dirinya benar-benar menjadi figur dan panutan.

Sikap itu semua merupakan konsekuensi perkembangan masyarakat yang dinamis. Mereka sangat cepat merespons berbagai perubahan zaman, seperti kecanggihan teknologi yang memudahkan mereka mendapatkan berbagai informasi dalam waktu singkat. Hal itu tentu saja membutuhkan prinsip pengelolaan baru (Kolind dan Botter, 2017).

2). Membina dan mengarahkan notaris untuk bersikap progresif.

Sikap progresif akan mengarahkan notaris untuk konsisten dan komit melaksanakan amanah, sehingga citra dan muruah mereka terjaga. Selain itu, dengan bersikap progresif, notaris akan melaksanakan tugasnya dengan sungguh-sungguh. Mereka menjunjung tinggi etika dan mekanisme tugas dengan baik. Tidak semata-mata menargetkan materi, tapi kemaslahatan masyarakat dalam menjaga dan melaksanakan hukum berdasarkan kesepakatan dan kontrak yang dibuat.

hukum progresif bertumpu pada sikap dan keyakinan. Notaris tak hanya merujuk kepada peraturan tertulis. Dia mampu berinovasi, berani mencari dan memberikan keadilan dengan mengangkat nilai-nilai luhur kebangsaan yang selama ini dihormati dan disegani masyarakat luas. Langkah ini ditempuh karena peraturan yang ada belum tentu memberikan rasa keadilan. Sangat mungkin sebuah peraturan dibuat berdasarkan aspirasi dan kepentingan segelintir pihak.

Dengan bersikap progresif, notaris harus berwawasan dan berpengetahuan luas. Mereka tidak hanya memahami UU Jabatan Notaris, tapi juga berbagai pendekatan dan teori sosiologi. Notaris harus memahami perkembangan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, tentang kerjasama, membangun usaha, agraria, informasi dan transaksi elektronik, pidana dan perdata.

3). Keragaman budaya adalah keniscayaan.

Masyarakat tidak mungkin menghadap-hadapkan hukum dengan budaya. Keduanya harus berjalan beriringan untuk menggapai tujuan yang sama, yaitu keadilan dan kesejahteraan. Notaris harus memahami keniscayaan ini, sehingga mereka dapat berinovasi dalam melayani masyarakat mendapatkan perlindungan hukum dan terhindar dari potensi pelanggaran.

4). Membina Notaris agar dapat memahami, bahwa hukum dan keadilan ibarat dua sisi mata uang.

Hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan. Keadilan tanpa hukum menandakan pemerintah tidak bertaji. Tidak jarang masyarakat harus melalui prosedur-prosedur yang tidak adil, sehingga hukum dianggap sebagai beban, bahkan monster. Ketika itu, hukum hadir bukan lagi untuk menyejahterakan, tetapi justru menyengsarakan kehidupan, gagal memberikan keadilan.

Notaris harus mampu menafsirkan perangkat hukum untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan melalui pertimbangan matang yang mereka wujudkan dalam berbagai langkah kenotariatan. Langkah inovatif harus menjadi alternatif yang hadir untuk menyikapi kebuntuan, seperti dua contoh kisah di atas. Strateginya adalah melakukan lompatan-lompatan untuk menggapai berbagai tujuan berupa kemaslahatan bersama, sehingga keadilan dan kemanfaatan tercapai.

5). Membina Notaris agar mereka berwawasan Politik.

Dinamika politik juga perlu mereka pahami, seperti perkembangan konsolidasi berbagai partai politik, situasi di parlemen, keutuhan dan kelanggengan rezim. Semua itu sangat mempengaruhi dinamika perekonomian, menjadi bekal untuk memberikan masukan berharga kepada masyarakat dalam menjalin kerjasama, sekaligus mencegah mereka **terperosok** kedalam ancaman dan malapetaka yang merugikan.

G. Kesimpulan

1. Adapun hal-hal yang menyebabkan pelaksanaan pengawasan notaris PPAT yang belum berbasis keadilan antara lain :
 - a. Menurut UU Jabatan Notaris Tahun 2014 MKN harus mengetahui apabila ada notaris yang berurusan dengan proses hukum. Namun dalam prakteknya mahkamah mengemukakan bahwa proses peradilan pada pengambilan dokumen yang disimpan notaris dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan dokumen-dokumen yang sudah dibuat tidak perlu meminta persetujuan MKN.
 - b. Terdapat kerancuan pada Pasal 1 Angka 6 dengan Pasal 66A dan 67 UUJN.
 - c. Tidak ada pengertian MKN pada UUJN, sebagaimana MPN yang diatur pada Pasal 1 Angka 6 UUJN.
 - d. Pada Permenkumham No.7 Tahun 2016 (khususnya Pasal 1 Angka 1) dan Pasal 1 Angka 6 UUJN, bahwa MKN dan MPN berwenang dalam hal pembinaan.
 - e. Dualisme pengawasan Notaris oleh UUJN dan Kode Etik Notaris; Hal tersebut menyebabkan kerancuan akan batasan kewenangan pengawas Notaris baik MKN maupun MPN.

2. Problematika yang dihadapi dalam proses pengawasan notaris PPAT saat ini antara lain :
 - a. Panjangnya waktu yang diperlukan untuk memproses suatu kasus laporan yang diajukan oleh masyarakat kepada MPN.
 - b. Anggota MPN berasal dari berbagai latar belakang instansi, menyebabkan proses pengawasan terhadap notaris menjadi terhambat akibat keterbatasan waktu dan kesibukan masing-masing anggota MPN.
 - c. Kurangnya komunikasi antara anggota MPN dalam menjalankan pengawasan dan pembinaan.
 - d. Ketidakseimbangan antara jumlah pengawas dengan jumlah notaris serta cakupan luas wilayah yang harus diawasi menyebabkan tugas pengawasan yang telah ditetapkan dalam UUJN, menjadi tidak optimal
 - e. Kurang memadainya fasilitas baik dari segi sarana dan prasarana bagi anggota MPN sehingga menyebabkan kurang optimalnya kinerja anggota MPN dalam menjalankan pemeriksaan rutin.
 - f. Kurangnya biaya operasional bagi anggota MPN untuk menjalankan program pengawasan kepada notaris.
 - g. Selama ini validitas dan efektivitas pengawasan Notaris terbilang minim. Sehingga tidak ada penilaian terhadap kinerja MPN dan MKN

- h. Minimnya budaya hokum profesionalisme yang dimiliki oleh Notaris. Hal tersebut tercermin dengan timbulnya rasa segan untuk memeriksa oknum Notaris dikarenakan sesama Notaris;
3. Rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris sebagai pejabat PPAT yang berbasis nilai keadilan adalah

Sebelum rekonstruksi	Setelah rekonstruksi
<p>Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.</p> <p>1. Pengawasan notaris dilakukan oleh menteri.</p> <p>2. Dalam melaksanakan tugasnya menteri membentuk Majelis Pengawas.</p>	<p>Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.</p> <p>1. Pengawasan notaris dilakukan oleh INI</p> <p>2. Menteri membentuk majelis pengawas, INI membentuk Majelis Kehormatan Notaris.</p>



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
MOTTO	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
RINGKASAN	viii
DAFTAR ISI	xxiii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian	8
1.5 Kerangka Teori	9
a. Teori Keadilan Sebagai Grand Teori	9
b. Teori Kewenangan Sebagai Middle Teori	33
c. Teori Hukum Progresif Sebagai Applied Teori	39
d. Teori Sufenbau (Stufenbaudes Recht) Sebagai Applied Teori	47
1.6 Kerangka Konseptual	50
1.7 Kerangka Pemikiran	79
1.8 Metode Penelitian	79

1.9	Originilitas Penelitian.....	85
2.0	Sistematika Penelitian.....	87
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....		88
2.1	Pengertian Pertanahan.....	88
2.3	Pengertian Notaris.....	94
2.4	Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	99
2.5	Pengertian Majelis Pengawasan Notaris.....	114
2.6	Pengertian Majelis Kehormatan Notaris.....	115
2.7	Pengertian Rekonstruksi Kebijakan.....	117
BAB III PELAKSANAAN PENGAWASAN NOTARIS ATAS PEMBUATAN AKTA PERTANAHAN BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN.....		121
3.1	Definisi, Kewajiban dan Kewenangan Majelis Pengawasan Notaris (MPN) dan Majelis Kehormatan Notaris (MKN).....	121
3.2	Definisi, Kewajiban dan Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris (MKN)...	135
3.3	Pelaksanaan Pengawasan Notaris Atas Pembuatan Akta Pertanahan Belum Berbasis Nilai Keadilan.....	142
3.4	Tugas dan Kewenangan Jabatan Notaris.....	144
3.5	Tugas dan Kewenangan Jabatan Notaris Atas Pembuatan Akta Pertanahan...	148
3.6	Dasar Pelaksanaan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	150
BAB IV PROBLEMATIKA PENGAWASAN ATAS NOTARIS DALAM PEMBUATAN AKTA PERTANAHAN SAAT INI.....		163
4.1.	Dasar Hukum Kewenangan dan Jabatan Notaris Menurut Etika Hukum.....	163

4.2.	Problematika Pengawasan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pertanahan Saat Ini.....	176
------	---	-----

BAB V REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN NOTARIS SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH YANG BERBASIS KEADILAN

.....	194	
5.1.	Prinsip Keadilan Dalam Pengawasan Notaris Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	194
5.2.	Perlunya Pengawasan Notaris Dalam Lalu Lintas Bisnis.....	206
5.3.	Kebijakan Pengawasan Notaris PPAT Sebelum Rekonstruksi.....	209
5.4.	Pembinaan Terhadap Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Keadilan.....	231
5.5.	Mekanisme Pengawasan Notaris di Belanda.....	239
5.6.	Mekanisme Pengawasan Notaris di Jepang.....	245
5.7.	Rekonstruksi Pengawasan Atas Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan.....	247

BAB VI	PENUTUP	252
---------------	----------------------	-----

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Notaris merupakan profesi hukum sehingga profesi notaris merupakan suatu profesi mulia (*nobile officium*). Notaris disebut sebagai pejabat mulia karena profesi notaris sangat erat hubungannya dengan kemanusiaan. Akta yang dibuat oleh notaris dapat menjadi alas hukum atas status harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Kekeliruan atas akta yang dibuat notaris dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebannya seseorang atas suatu kewajiban, oleh karena itu notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus mematuhi berbagai ketentuan yang tersebut dalam Undang-undang Jabatan Notaris.²⁰

Istilah Pejabat Umum merupakan terjemahan dari istilah *OpenbareAmbttenaren* yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang diundangkan pada tanggal 6 November 2004 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117 (UUJN). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3 (UU Perubahan atas UUJN). Dalam Pasal 1 angka 1 UU Perubahan atas UUJN yang menegaskan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik

²⁰Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, hal. 46.

dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini. Notaris adalah kepanjangan tangan negara dimana Notaris menunaikan tugas negara di bidang hukum perdata. Dalam kaitan ini, negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum di bidang privat kepada warga negara telah melimpahkan sebagian wewenangnya kepada Notaris untuk membuat akta otentik.

Notaris, selaku pejabat umum dalam setiap pelaksanaan tugasnya, tidak boleh keluar dari “rambu-rambu” yang telah diatur oleh perangkat hukum yang berlaku. Notaris dituntut untuk senantiasa menjalankan tugas dan jabatannya, sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Notaris wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya, baik saat menjalankan tugas jabatannya maupun di luar tugas jabatannya. Ini berarti, bahwa notaris harus selalu menjaga agar perilakunya tidak merendahkan jabatannya, martabatnya, dan kewibawaannya sebagai Notaris.

Kode Etik Notaris merupakan seluruh kaedah moral yang menjadi pedoman dalam menjalankan Jabatan Notaris. Ruang lingkup Kode Etik Notaris berdasarkan Pasal 2 Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I), berlaku bagi seluruh anggota perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan Jabatan Notaris, baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan sehari-hari.

Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I), yang ditetapkan di Bandung, pada tanggal 28 Januari 2005 tersebut memuat kewajiban, larangan dan pengecualian bagi Notaris dalam Pelaksanaan Jabatannya. Notaris dapat dikenakan sanksi apabila terbukti telah melakukan pelanggaran atas ketentuan-ketentuan yang

dimuat dalam Kode Etik Notaris. Penerapan sanksi atas pelanggaran Kode Etik perlu mendapatkan kajian lebih lanjut mengingat, sanksi tersebut dijatuhkan oleh Organisasi Profesi Notaris dan tentu berbeda dengan sanksi yang diberikan oleh Majelis Pengawas Notaris (selanjutnya disingkat MPN) yang telah diatur dalam UUJN.

Fungsi Notaris adalah membuat akta-akta Notariil seperti akta pendirian Comanditer Venontrohap (CV), Perseroan Terbatas (PT), yayasan, koperasi, akta waris, akta perjanjian kerjasama, akta jual beli. Sedang untuk akta-akta yang berkaitan dengan obyek tanah dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat dengan PPAT). Jabatan sebagai Notaris ini dapat dirangkap dengan jabatan sebagai PPAT, dengan ketentuan wilayah kerjanya masih satu wilayah kerja dengan Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kotamadya/Kota. Dengan kata lain, rangkap jabatan tidak dilarang oleh UUJN maupun peraturan PPAT.

Notaris diangkat oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang sebelumnya didahului dengan mengajukan Surat Permohonan yang ditujukan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sehingga dari surat permohonan tersebut akan dilihat pada formasi Notaris yang telah ada di Departemen Hukum dan HAM. Sedangkan untuk PPAT pengangkatannya dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat dengan BPN). PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu, untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan

masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu.²¹ Hal ini diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 (selanjutnya disingkat Peraturan Jabatan PPAT). Yang dimaksud dengan daerah yang belum cukup terdapat PPAT adalah daerah yang jumlah PPAT-nya belum memenuhi jumlah formasi yang ditetapkan BPN. Di daerah yang sudah cukup terdapat PPAT dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan PPAT baru, Camat yang baru tidak lagi ditunjuk sebagai PPAT Sementara. Dimana untuk menjadi PPAT telah ditetapkan syarat-syarat khusus yang telah diatur dalam Pasal 6 Peraturan Jabatan PPAT yaitu antara lain umur minimal 30 tahun, pendidikan Magister Kenotariatan, dan lulus dari ujian PPAT yang diselenggarakan oleh BPN. Sehingga formasi PPAT ditentukan oleh BPN, berdasarkan ketentuan yang ada di tiap wilayah kabupaten.

Notaris dalam menjalankan tugasnya diawasi oleh Majelis Pengawas Notaris. Dengan adanya Majelis Pengawas Notaris diharapkan ada peningkatan pelayanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang menggunakan jasa notaris. Saat ini, seringkali dijumpai malpraktek atau penyimpangan-penyimpangan yang banyak dilakukan oleh notaris dalam melaksanakan kewenangan dan jabatannya. Penyimpangan-penyimpangan tersebut menyebabkan kerugian baik dari segi materiil, waktu dan psikologis bagi masyarakat pengguna jasa notaris.

Guna mengimplementasikan fungsi pengawasan yang sebagaimana mestinya, telah disusun beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas, wewenang dan kewajiban Majelis Pengawas Notaris seperti Undang-undang No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia

²¹A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, h.184

RI Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Notaris dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.03.HT.03.10 Tahun 2007 tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris.

Pengawasan terhadap notaris juga dilakukan oleh Majelis Kehormatan Notaris. Majelis Kehormatan Notaris adalah badan yang berwenang untuk melaksanakan pembinaan Notaris. Majelis Kehormatan Notaris (MKN) diatur pada UU Jabatan Notaris setelah perubahan (UU No.2 Tahun 2014). Hal terkait Majelis Kehormatan Notaris adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72/PUU-XII/2014. Majelis Kehormatan Notaris juga telah diatur pada Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris.

Dalam melaksanakan kewajiban dan kewenangannya Majelis Pengawasan Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris mengalami beberapa hambatan seperti tidak seimbangnya antara jumlah MPN (terdiri dari 9 orang) dan MKN (terdiri dari 7 orang) dengan jumlah notaris serta luasnya cakupan wilayah yang harus diawasi, keterbatasan dana, sarana dan prasarana bagi MPN untuk melaksanakan pengawasan, minimnya komunikasi antar sesama anggota MPN dan kendala-

kendala lainnya. Hal tersebut menyebabkan proses pengawasan dan pembinaan terhadap notaris menjadi kurang optimal sehingga jumlah notaris yang terkena kasus malpraktek menjadi meningkat.

Selain hal diatas, dijumpai juga permasalahan seperti ; pasal yang sama dalam UU Jabatan Notaris Tahun 2004 sempat diujimaterikan di Mahkamah Konstitusi. Uji materi ini diajukan seorang direktur perusahaan, Kant Kamal. Pasal yang mengatur persetujuan majelis kehormatan terkait pemeriksaan proses hukum dinilai merugikan pemohon lantaran kasus yang dilaporkan melibatkan notaris pernah dihentikan, meski Polda Metro Jaya telah memeriksa saksi-saksi terkait pembuatan akta otentik. Alasannya, tidak mendapat persetujuan lembaga tersebut. Hal ini dianggap menghalangi proses penyidikan, sehingga pemohon merasa tidak mendapatkan keadilan (Sahbani, 2013).

Untuk mengetahui lebih rinci mengenai problematika pengawasan terhadap notaris dan solusi terhadap problematika yang dihadapi tersebut demi terwujudnya kemanfaatan, kepastian hokum, dan keadilan menjadi alasan bagi penulis untuk memilih penelitian berjudul “**Rekonstruksi Kebijakan Pengawasan Atas Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan**”.

1.2. Permasalahan

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut diatas maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

4. Mengapa pelaksanaan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan belum berbasis nilai keadilan ?
5. Bagaimana problematika pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan saat ini ?
6. Bagaimana rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris atas pembuatan akta tanah yang berbasis nilai keadilan ?

1.3. Tujuan Penelitian

Dari uraian latar belakang dan pokok permasalahan diatas, maka tujuan dari penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan yang belum berbasis nilai keadilan.
2. Untuk menganalisa problematika pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan saat ini.
3. Untuk menemukan rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan yang berbasis nilai keadilan.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini menemukan teori baru ilmu hukum tentang kebijakan pelaksanaan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan yang berbasis nilai keadilan .

2. Secara Praktis

a) Bagi Penulis

Memperluas wawasan dan mendalami lebih jauh tentang aturan-aturan tentang pelaksanaan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan yang berbasis nilai keadilan

b) Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan khususnya kepada instansi pemerintah dalam hal ini Ikatan Notaris Indonesia.

c) Bagi Masyarakat

Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat aturan tentang pelaksanaan kebijakan pengawasan atas notaris sebagai pembuatan akta pertanahan.

1.5. Kerangka Teori

A. Teori Keadilan Sebagai Grand Teori

Keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif²². Pada sisi lain, keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang perumusannya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan individu maupun kelompok. Dari aspek etimologis kebahasaan, kata “adil” berasal dari bahasa arab “*adala*” yang mengandung makna *tengah* atau *pertengahan*. Dari makna ini, kata “*adala*” kemudian disinonimkan dengan *wash* yang menurunkan kata *wasith*, yang berarti *penengah* atau orang yang berdiri di tengah yang mengisyaratkan sikap yang adil.²³

Dari pengertian ini pula, kata adil disinonimkan dengan *inshaf* yang berarti sadar, karena orang yang adil adalah orang yang sanggup berdiri di tengah tanpa *a priori* memihak. Orang yang demikian adalah orang yang selalu menyadari persoalan yang dihadapi itu dalam konteksnya yang menyeluruh, sehingga sikap atau keputusan yang diambil berkenaan dengan persoalan itu pun menjadi tepat dan benar.²⁴

Dengan demikian, sebenarnya adil atau keadilan itu sulit untuk dilukiskan dengan kata-kata, akan tetapi lebih dekat untuk dirasakan. Orang lebih mudah merasakan

²²Majjid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1984, halaman 1, sebagaimana dikutip Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip Semarang, 2009, halaman 31

²³*Ibid.*

²⁴Nurcholis Madjid, *Islam Kemanusiaan dan Kemoderenan, Doktrin dan Peradaban, Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan*, Jakarta : Yayasan Wakaf Paramadina, Cetakan kedua, 1992, halaman 512-513, sebagaimana dikutip Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip Semarang, 2009, halaman 31

adanya keadilan atau ketidakadilan ketimbang mengatakan apa dan bagaimana keadilan itu. Memang terasa sangat abstrak dan relatif, apalagi tujuan adil atau keadilan itupun beraneka ragam, tergantung mau dibawa kemana.

Keadilan akan terasa manakala sistem yang relevan dalam struktur-struktur dasar masyarakat tertata dengan baik, lembaga-lembaga politis, ekonomi dan sosial memuaskan dalam kaitannya dengan konsep kestabilan dan keseimbangan. Rasa keadilan masyarakat dapat pula kita temukan dalam pelaksanaan penegakan hukum melalui putusan hakim.

Keadilan secara umum diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil. Sementara adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar. Keadilan menurut kajian filsafat adalah apabila dipenuhi dua prinsip, yaitu : pertama tidak merugikan seseorang dan kedua, perlakuan kepada tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya. Jika kedua ini dapat dipenuhi barulah itu dikatakan adil. Dalam keadilan harus ada kepastian yang sebanding, dimana apabila digabung dari hasil gabungan tersebut akan menjadi keadilan.

Pada prakteknya, pemaknaan keadilan modern dalam penanganan permasalahan-permasalahan hukum ternyata masih debatable. Banyak pihak merasakan dan menilai bahwa lembaga pengadilan telah bersikap kurang adil karena terlalu syarat dengan prosedur, formalistis, kaku dan lamban dalam memberikan putusan terhadap suatu perkara. Agaknya faktor tersebut tidak lepas dari cara pandang hakim terhadap hukum yang amat kaku dan normatif-prosedural dalam melakukan

konkretisasi hukum. Idealnya hakim harus mampu menjadi *living interpretator* yang mampu menangkap semangat keadilan dalam masyarakat dan tidak terbelenggu oleh kekakuan normatif – prosedural yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan bukan lagi sekedar sebagai *la bouche de la loi* (corong undang-undang).

Lebih lanjut dalam memaknai dan mewujudkan keadilan, Teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny yang tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”.²⁵ Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran.

a. Teori Keadilan dalam Filsafat Hukum Islam

5) Keadilan dalam perspektif Hukum Islam

Masalah keadilan menurut hukum Islam, tidak terlepas dari filsafat hukum Islam dan teori mengenai tujuan hukum Islam, yang pada prinsipnya adalah bagaimana mewujudkan “*kemanfaatan*” kepada seluruh umat manusia, yang mencakupi “*kemanfaatan*” dalam kehidupan di dunia maupun di akhirat.

Tujuan mewujudkan “*kemanfaatan*” ini, sesuai dengan prinsip umum Al-Qur’an:

²⁵ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995, halaman 196.

- a) *al-Asl fi al-manafi al-hall wa fi al-mudar al man'u* (segala yang bermanfaat dibolehkan, dan segala yang mudarat dilarang);
- b) *la darara wa la dirar* (jangan menimbulkan kemudarat dan jangan menjadi korban kemudarat);
- c) *ad-Darar yuzal* (bahaya harus dihilangkan).²⁶

Lebih lanjut dalam gagasan Islam tentang keadilan dimulai dari diskursus tentang keadilan illahiyah, apakah rasio manusia dapat mengetahui baik dan buruk untuk menegakkan keadilan dimuka bumi tanpa bergantung pada wahyu atau sebaliknya manusia itu hanya dapat mengetahui baik dan buruk melalui wahyu (Allah).

Pada optik inilah perbedaan-perbedaan teologis di kalangan cendekiawan Islam muncul. Perbedaan-perbedaan tersebut berakar pada dua konsepsi yang bertentangan mengenai tanggung jawab manusia untuk menegakkan keadilan illahiah, dan perdebatan tentang hal itu melahirkan dua mazhab utama teologi dialektika Islam yaitu: mu`tazilah dan asy`ariyah.

Tesis dasar Mu`tazilah adalah bahwa manusia, sebagai yang bebas, bertanggung jawab di hadapan Allah yang adil. Selanjutnya, baik dan buruk merupakan kategori-kategori rasional yang dapat diketahui melalui nalar – yaitu, tak bergantung pada wahyu. Allah telah menciptakan akal manusia

²⁶Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Cet IV, Jakarta: Prenada Media Group, 2012, halaman 216 - 217.

sedemikian rupa sehingga mampu melihat yang baik dan buruk secara obyektif.²⁷

b. Teori Keadilan Pancasila

Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial, yang berarti bahwa negara sebagai penjelmaan manusia sebagai Makhluk Tuhan yang Maha Esa, sifat kodrat individu dan makhluk sosial bertujuan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (Keadilan Sosial). Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (sila kedua). Manusia pada hakikatnya adalah adil dan beradab, yang berarti harus adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alamnya.²⁸

Berkaitan dengan Keadilan Sosial dimaksud, pandangan keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa sehari-hari disebut “*kejahatan*” maka harus dilakukan pengadilan yang akan melakukan pemulihan keadilan dengan

²⁷<http://diqa-butar-butar.blogspot.com/2011/09/teori-teori-keadilan.h.l>

²⁸<http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.

menjatuhkan hukuman kepada orang yang melakukan pelanggaran pidana atau kejahatan tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiolosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subscriber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang bersatu, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesia adalah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya berbunyi:

“Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan sila kedua dari Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “Keadilan Sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan. Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:

- 1) mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak.
- 2) menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha.
- 3) merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan Individu yang lainnya.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan didalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensesuaikan atau menseselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada didalam kelompok masyarakat hukum.²⁹

c. Teori Keadilan Aristoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Lebih khusus, dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang berdasarkan filsafat umum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukum, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”.³⁰

Pendapat bahwa keadilan mesti dipahami dalam pengertian kesamaan, namun Aristoteles membuat pembedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap

²⁹<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.h.1>

³⁰ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung : Nuansa dan Nusamedia, 2004, h. 24

manusia sebagai satu unit, yang sekarang biasa dipahami tentang kesamaan bahwa semua warga adalah sama di depan hukum. Kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan, prestasi, dan sebagainya.

Pembedaan ini Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Lebih lanjut, dia membedakan keadilan menjadi jenis keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan yang pertama berlaku dalam hukum publik, yang kedua dalam hukum perdata dan pidana. Keadilan distributif dan korektif sama-sama rentan terhadap problema kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangka konsepsi di wilayah keadilan distributif, bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada keadilan yang kedua, bahwa yang menjadi persoalan bahwa ketidaksetaraan disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelas bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles bahwa distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku di kalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikan, yakni nilai bagi masyarakat.³¹

³¹*Ibid*, h. 25

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang pantas perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggu tentang “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut. Uraian tersebut nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.³²

Dalam membangun argumentasi, Aristoteles menekankan perlu dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.³³

d. Pandangan Aristoteles tentang Keadilan

³²*Ibid*

³³*Ibid*, h. 26-27

Keadilan Distributif, merupakan keadilan yang ditentukan secara sepihak oleh pihak penguasa yang dipercaya dapat berlaku secara arif dan bijaksana. Keadilan Komutatif, merupakan keadilan yang diserahkan kepada para pihak yang mempunyai kedudukan yang bebas dan dalam menentukan apa yang menjadi hak dan kewajibannya, dan mempunyai kewenangan penuh untuk mengubah sewaktu-waktu hak dan kewajibannya berdasarkan kesepakatan yang bisa diambil bersama.

34

e. Keadilan J.S Mill

Pendekatan Mill terhadap keadilan terletak di dalam analisis mengenai akal sehat dan kepekaan moral jamannya kala itu. Dia mulai dari hal-hal yang dianggap tidak adil di masyarakatnya dan dia membangun sebuah kerangka universal untuk menganalisisnya. Fokusnya terletak pada tindakan, bukannya sistem atau struktur. Contoh-contohnya banyak yang berada di tataran mikro, sehingga tidak ada distingsi jelas antara ketidakadilan antar-pribadi dan ketidakadilan sosial yang lebih luas. Mill memahami keadilan ketika dia berhadapan dengan klaim atau hak personal dan berusaha melandasi klaim-klaim tersebut dengan argumen utilitarian.

Karena itu, bagi Mill tidak ada teori keadilan yang bisa dipisahkan dari tuntutan kemanfaatan. Keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial bagi kesejahteraan masyarakat klaim-klaim untuk rmemegang janji, diperlakukan dengan setara, dan sebagainya. Klaim-klaim seperti itu adalah pokok pikiran bagi hitung-hitungan utilitarian. Kalkulasi ini bisa dilakukan jika “kebaikan terbesar’ menuntutnya. Dengan cara

³⁴www.profgunarto.wordpress.com

yang sama, konflik apa pun di antara aturan-aturan keadilan yang melindungi klaim-klaim tersebut juga menjadi pokok pikiran bagi hitung-hitungan utilitarian dan bisa dikendalikan. Keadilan bergantung pada asas kemanfaatan dan tidak bertentangan dengan asas ini.

Sifat-sifat esensial keadilan di dalam skema utilitarian berbunyi sebagai berikut, Keadilan mengakui eksistensi hak-hak individu yang didukung masyarakat. Keadilan memperbolehkan—bagi Mill, menyaratkan aturan-aturan yang ditetapkan menjadi yang ditetapkan menjadi kebaikan masyarakat demi menjamin pemenuhan kewajiban-kewajiban tertentu yang keras dan demi melindungi hak-hak individu. Keadilan bisa memadukan konsep mengenai perlakuan setara dan konsep pengabaian. Namun yang terpenting, keadilan bukanlah *suigeneris*, karena dia bergantung sepenuhnya pada kemanfaatan sosial sebagai fondasinya. Karena itulah, semua aturan keadilan, termasuk kesetaraan, bisa tunduk kepada tuntutan-tuntutan kemanfaatan: ”Setiap orang yakin kalau kesetaraan adalah asas keadilan, kecuali dia berpikir metodenya mensyaratkan ketidaksetaraan. Apa pun yang membawa kebaikan terbesar bagi semuanya dapat disebut adil”.³⁵

f. Keadilan Sosial menurut John Rawls

John Rawls dalam buku *a theory of justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, bahwa perbedaan sosial dan ekonomi harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.

³⁵Karen Lebacqz, *Teori-teori Keadilan*, Nusa Media, Bandung, 2014, h.23-24.

Istilah perbedaan sosial-ekonomi dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, *the principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.³⁶

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat.

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi

³⁶*Ibid*, h. 27

yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang, supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.³⁷

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal : Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. Kedua, setiap aturan harus memposisikan diri

³⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, London : Oxford University Press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006, h. 69

sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidakadilan yang dialami kaum lemah.

John Rawls menyatakan dua prinsip keadilan yang dipercaya akan dipilih dalam posisi awal. Di bagian ini John Rawls hanya akan membuat komentar paling umum, dan karena itu formula pertama dari prinsip-prinsip ini bersifat tentative. Kemudian John Rawls mengulas sejumlah rumusan dan merancang langkah demi langkah pernyataan final yang akan diberikan nanti. John Rawls yakin bahwa tindakan ini membuat penjelasan berlangsung dengan alamiah. Pernyataan pertama dari dua prinsip tersebut berbunyi sebagai berikut.³⁸

Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. *Kedua*, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa, sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Ada dua frasa ambigu pada prinsip kedua, yakni “keuntungan semua orang” dan “sama-sama terbuka bagi semua orang”. Pengertian frasa-frasa itu secara lebih tepat yang akan mengarah pada rumusan kedua. Versi akhir dari dua prinsip tersebut diungkapkan dalam mempertimbangkan prinsip pertama.

Melalui jalan komentar umum, prinsip-prinsip tersebut terutama menerapkan struktur dasar masyarakat, mereka akan mengatur penerapan hak dan kewajiban dan mengatur distribusi keuntungan sosial dan ekonomi. Sebagaimana diungkapkan rumusan mereka, prinsip-prinsip tersebut menganggap bahwa struktur

³⁸*Ibid*, h. 72

sosial dapat dibagi menjadi dua bagian utama, prinsip pertama diterapkan yang satu, yang kedua pada yang lain. Mereka membagi antara aspek-aspek sistem sosial yang mendefinisikan dan menjamin kebebasan warga negara dan aspek-aspek yang menunjukkan dan mengukuhkan ketimpangan sosial ekonomi. Kebebasan dasar warga Negara adalah kebebasan politik (hak untuk memilih dan dipilih menduduki jabatan publik) bersama dengan kebebasan berbicara dan berserikat, kebebasan berkeyakinan dan kebebasan berpikir, kebebasan seseorang seiring dengan kebebasan untuk mempertahankan hak milik (personal), dan kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang sebagaimana didefinisikan oleh konsep *rule of law*. Kebebasan-kebebasan ini oleh prinsip pertama diharuskan setara, karena warga suatu masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama.

Prinsip kedua berkenaan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan serta dengan desain organisasi yang menggunakan perbedaan dalam otoritas dan tanggung jawab, atau rantai komando. Sementara distribusi kekayaan dan pendapatan tidak perlu sama, harus demi keuntungan semua orang, dan pada saat yang sama, posisi-posisi otoritas dan jabatan komando harus bisa diakses oleh semua orang. Masyarakat yang menerapkan prinsip kedua dengan membuat posisi-posisinya terbuka bagi semua orang, sehingga tunduk dengan batasan ini, akan mengatur ketimpangan sosial ekonomi sedemikian hingga semua orang diuntungkan.

Prinsip-prinsip ini ditata dalam tata urutan dengan prinsip pertama mendahului prinsip kedua. Urutan ini mengandung arti bahwa pemisahan dari lembaga-lembaga kebebasan setara yang diperlukan prinsip pertama tidak bisa dijustifikasi, atau digantikan dengan keuntungan sosial dan ekonomi yang lebih besar. Distribusi

kekayaan dan pendapatan, serta hierarki otoritas, harus sejalan dengan kebebasan warga negara dan kesamaan kesempatan.

Jelas bahwa prinsip-prinsip tersebut agak spesifik isinya dan penerimaan mereka terletak pada asumsi-asumsi tertentu yang pada akhirnya harus dijelaskan. Teori keadilan tergantung pada teori masyarakat dalam hal-hal yang akan tampak nyata nanti. Sekarang, harus dicermati bahwa dua prinsip tersebut (dan hal ini berlaku pada semua rumusan) adalah kasus khusus tentang konsepsi keadilan yang lebih umum yang bisa dijelaskan sebagai berikut.³⁹

Semua nilai sosial – kebebasan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan dan basis-basis harga diri – didistribusikan secara sama kecuali jika distribusi yang tidak sama dari sebagian, atau semua, nilai tersebut demi keuntungan semua orang.

Ketidakadilan adalah ketimpangan yang tidak menguntungkan semua orang. Tentu, konsepsi ini sangat kabur dan membutuhkan penafsiran. Sebagai langkah pertama, anggaplah bahwa struktur dasar masyarakat mendistribusikan sejumlah nilai-nilai primer, yakni segala sesuatu yang diinginkan semua orang yang berakal. Nilai-nilai ini biasanya punya kegunaan apa pun rencana hidup seseorang. Sederhananya, anggaplah bahwa nilai-nilai primer utama pada disposisi masyarakat adalah hak dan kebebasan, kekuasaan dan kesempatan, pendapatan dan kekayaan. Hal-hal tersebut merupakan nilai-nilai sosial primer. Nilai-nilai primer lain seperti kesehatan dan kekuatan, kecerdasan dan imajinasi, hal-hal natural, kendati kepemilikan mereka

³⁹*Ibid*, h. 74

dipengaruhi oleh struktur dasar, namun tidak langsung berada di bawah kontrolnya. Bayangkan tatanan hipotesis awal di mana semua nilai primer di distribusikan secara sama, semua orang punya hak dan kewajiban yang sama, pendapatan dan kekayaan dibagi sama rata. Kondisi ini memberikan standar untuk menilai perbaikan. Jika ketimpangan kekayaan dan kekuasaan organisasional akan membuat semua orang menjadi lebih baik daripada situasi asal hipotesis ini, maka mereka sejalan dengan konsepsi umum.

Mustahil secara teoritis, bahwa dengan memberikan sejumlah kebebasan fundamental, mereka secara memadai dikompensasi capaian-capaian ekonomi dan sosialnya. Konsepsi keadilan umum tidak menerapkan batasan pada jenis ketimpangan apa yang diperbolehkan, hanya mengharuskan agar posisi semua orang bisa diperbaiki. Tidak perlu mengandalkan sesuatu yang amat drastis seperti persetujuan pada perbudakan. Bayangkan bahwa orang-orang justru menanggalkan hak-hak politik tertentu manakala keuntungan ekonomi signifikan dan kemampuan mereka untuk memengaruhi arus kebijaksanaan melalui penerapan hak-hak tersebut pada semua kasus akan terpinggir. Pertukaran jenis ini yang akan diungkapkan dua prinsip tersebut, setelah diurutkan secara serial mereka tidak mengijinkan pertukaran antara kebebasan dasar dengan capaian-capaian sosial dan ekonomi. Urutan secara serial atas prinsip-prinsip tersebut mengekspresikan pilihan dasar di antara nilai-nilai sosial primer. Ketika pilihan ini rasional, begitu pula pilihan prinsip-prinsip tersebut dalam urutan ini.

Dalam mengembangkan keadilan sebagai *fairness*, dalam banyak hal akan mengabaikan konsepsi umum tentang keadilan dan justru mengulas kasus khusus dua prinsip dalam urutan. Keuntungan dari prosedur ini, bahwa sejak awal persoalan prioritas diakui, kemudian diciptakan upaya untuk menemukan prinsip-prinsip untuk mengatasinya. Orang digiring untuk memperhatikan seluruh kondisi di mana pengetahuan tentang yang absolut memberi penekanan pada kebebasan dengan menghargai keuntungan sosial dan ekonomi, sebagaimana didefinisikan oleh *leksikal order* dua prinsip tadi, akan jadi masuk akal.

Urutan ini tampak ekstrim dan terlampau spesial untuk menjadi hal yang sangat menarik, namun ada lebih banyak justifikasi daripada yang akan terlihat pada pandangan pertama. Atau setidaknya seperti yang akan disebutkan. Selain itu, perbedaan antara hak-hak dan kebebasan fundamental dengan keuntungan sosial dan ekonomi menandai perbedaan di antara nilai sosial primer yang seharusnya dimanfaatkan. Perbedaan yang ada dan urutan yang diajukan hanya bersandar pada perkiraan. Namun penting untuk menunjukkan kalimat utama dari konsepsi keadilan yang masuk akal dan dalam kondisi, dua prinsip dalam tata urutan serial tersebut bisa cukup berguna.

Kenyataan bahwa dua prinsip tersebut bisa diterapkan pada berbagai lembaga punya konsekuensi tertentu. Berbagai hal menggambarkan hal ini. Pertama, hak-hak dan kebebasan yang diacu oleh prinsip-prinsip ini adalah hak-hak dan kebebasan yang didefinisikan oleh aturan publik dari struktur dasar. Kebebasan orang ditentukan oleh hak dan kewajiban yang dibentuk lembaga-lembaga utama

masyarakat. Kebebasan merupakan pola yang pasti dari bentuk-bentuk sosial. Prinsip pertama menyatakan bahwa seperangkat aturan tertentu, aturan-aturan yang mendefinisikan kebebasan dasar, diterapkan pada semua orang secara sama dan membiarkan kebebasan ekstensif yang sesuai dengan kebebasan bagi semua. Satu alasan untuk membatasi hak-hak yang menentukan kebebasan dan mengurangi kebebasan bahwa hak-hak setara sebagaimana didefinisikan secara institusional tersebut saling mencampuri.

Hal lain yang harus diingat bahwa ketika prinsip-prinsip menyebutkan *person*, atau menyatakan bahwa semua orang memperoleh sesuatu dari ketidaksetaraan, acuannya *person* yang memegang berbagai posisi sosial, atau jabatan atau apapun yang dikukuhkan oleh struktur dasar. Dalam menerapkan prinsip kedua diasumsikan bahwa dimungkinkan untuk memberi harapan akan kesejahteraan pada individu-individu yang memegang posisi-posisi tersebut. Harapan ini menunjukkan masa depan hidup mereka sebagaimana dilihat dari status sosial mereka. Secara umum, harapan orang-orang representative bergantung pada distribusi hak dan kewajiban di seluruh struktur dasar. Ketika hal ini berubah, harapan berubah. Dapat diasumsikan bahwa harapan-harapan tersebut terhubung dengan menaikkan masa depan orang yang representative pada satu posisi, berarti kita meningkatkan atau menurunkan masa depan orang-orang representative di posisi-posisi lain. Hal ini bisa diterapkan pada bentuk-bentuk institusional, prinsip kedua (atau bagian pertamanya) mengacu pada harapan akan individu-individu representatif.

Kedua prinsip tersebut tidak bisa diterapkan pada distribusi nilai-nilai tertentu pada individu-individu tertentu yang bisa diidentifikasi oleh nama-nama pas mereka. Situasi di mana seseorang mempertimbangkan bagaimana mengalokasikan komoditas-komoditas tertentu pada orang-orang yang membutuhkan yang diketahui tidak berada dalam cakupan prinsip tersebut. Mereka bermaksud mengatur tatanan institusional dasar, dan tidak boleh mengasumsikan bahwa terdapat banyak kesamaan dari sudut pandang keadilan antara porsi administratif berbagai nilai pada person-person spesifik dengan desain yang layak tentang masyarakat. Intuisi *common sense* mengenai porsi administratif mungkin merupakan panduan yang buruk bagi desain tata masyarakat. Sekarang prinsip kedua menuntut agar setiap orang mendapat keuntungan dari ketimpangan dalam struktur dasar. Berarti pasti masuk akal bagi setiap orang representatif yang didefinisikan oleh struktur ini, ketika ia memandangnya sebagai sebuah titik perhatian, untuk memilih masa depannya dengan ketimpangan daripada masa depannya tanpa ketimpangan.

Orang tidak boleh menjustifikasi perbedaan pendapatan atau kekuatan organisasional karena orang-orang lemah lebih diuntungkan oleh lebih banyaknya keuntungan orang lain. Lebih sedikit penghapusan kebebasan yang dapat diseimbangkan dengan cara ini. Dengan diterapkan pada struktur dasar, prinsip utilitas akan memaksimalkan jumlah harapan orang-orang representatif (ditekankan oleh sejumlah orang yang mereka wakili, dalam pandangan klasik), dan hal ini akan membuat kita mengganti sejumlah kerugian dengan pencapaian hal lain.

Dua prinsip tersebut menyatakan bahwa semua orang mendapat keuntungan dari ketimpangan sosial dan ekonomi. Namun jelas bahwa ada banyak cara yang membuat semua orang bisa diuntungkan ketika penataan awal atas kesetaraan dianggap sebagai standar. Bagaimana memilih di antara berbagai kemungkinan ini? Pada prinsipnya harus jelas sehingga dapat memberikan kesimpulan yang pasti.

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan kriminal. Menurut Marc Ancel, kebijakan kriminal adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁴⁰ Pengertian kebijakan kriminal juga dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels yaitu, "*criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime*".⁴¹

Kebijakan kriminal secara garis besar merupakan usaha rasional yang dilakukan oleh masyarakat yang merupakan respon atas kejahatan. Respon tersebut berupa usaha-usaha pencegahan dan penanggulangan kejahatan. Kebijakan kriminal atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Penanggulangan kejahatan tersebut adalah dalam rangka untuk mencapai tujuan akhir dari kebijakan kriminal itu sendiri, yaitu memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam rangka untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakat.

⁴⁰ Nawawi Arief, Barda. , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005, h. 2

⁴¹*Ibid*

Kebijakan kriminal yang merupakan usaha pencegahan dan penanggulangan kejahatan yang harus menunjang tujuan yaitu *social defence* dan *social welfare*. Dalam rangka mencapai tujuan akhir berupa *social defence* dan *social welfare* tersebut, maka upaya penanggulangan kejahatan yang dilakukan juga harus tetap memperhatikan upaya-upaya lain diluar upaya melalui hukum pidana, yaitu melalui upaya non penal.

Upaya non-penal dapat dilakukan dengan pendekatan *techno-prevention*, yaitu upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan teknologi, pendekatan kultur/budaya yaitu dengan membangun dan membangkitkan kepekaan warga masyarakat dan aparat penegak hukum, pendekatan edukatif/moral, pendekatan global (kerjasama internasional) dan pendekatan birokrat.⁴²

Salah satu usaha untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan adalah dengan menggunakan hukum pidana (*penal policy*). Masalah kebijakan hukum pidana tidak hanya sebatas membuat atau menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tertentu saja. Lebih daripada itu, kebijakan hukum pidana memerlukan pendekatan yang menyeluruh, yang melibatkan berbagai disiplin ilmu selain ilmu hukum pidana serta kenyataan di dalam masyarakat sehingga kebijakan hukum pidana yang digunakan tidak keluar dari konsep yang lebih luas yaitu kebijakan sosial dan rencana pembangunan nasional dalam rangka

⁴² Nawawi Arief, Barda. *Tindak Pidana Mayantara Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 90

mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Sudarto, apabila hukum pidana hendak digunakan, hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau “*social defence planning*”, yang inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.⁴³

Awalnya, teknologi (internet) sebetulnya merupakan sesuatu yang bersifat netral. Di sini diartikan bahwa teknologi itu bebas nilai. Teknologi tidak dapat dilekati sifat baik dan jahat. Akan tetapi, pada perkembangannya kehadiran teknologi menggoda pihak-pihak yang berniat jahat untuk menyalahgunakannya. Dalam perspektif pihak-pihak yang berniat jahat untuk menyalahgunakannya. Dalam perspektif ini, dengan demikian teknologi bisa dikatakan juga merupakan faktor kriminogen, faktor yang menyebabkan timbulnya keinginan orang untuk berbuat jahat atau memudahkan terjadinya tindakan kejahatan.

Pada decade terakhir, telah muncul kejahatan dengan dimensi baru sebagai akibat dari penyalahgunaan internet. Seperti halnya di dunia nyata, sebagai dunia maya, internet ternyata mengundang tangan-tangan criminal dalam beraksi, baik untuk mencari keuntungan materi maupun untuk sekedar melampiaskan keisengan. Hal ini memunculkan fenomena khas yang sering disebut dengan dalam bahasa asing *cyber crime* (kejahatan di dunia maya) (*My Personal Library Online*, tt)

Dari ungkapan ini tampak jelas mengisyaratkan bahwa kejahatan ini *locus delicti*-nya adalah dunia maya atau *cyber*. Hal inilah yang membedakannya dengan

⁴³ Nawawi Arief, Barda. dalam Muladi dan Nawawi Arief, Barda. , Op.cit., h. 157

kejahatan konvensional, yang *locus delicti*-nya adalah dunia nyata tempat kita berada.⁴⁴

B. Teori Kewenangan Sebagai Middle Teori

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*).⁴⁵

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 macht*”.⁴⁶ 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 yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁴⁷

⁴⁴Abdul Wahid, Mohammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2005, h. 59-60

⁴⁵Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

⁴⁶Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30

⁴⁷A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. 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.⁴⁸

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.⁴⁹

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁵⁰

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:⁵¹

⁴⁸Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

⁴⁹Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm 20

⁵⁰Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

⁵¹Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

“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)”.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan 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 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).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:⁵²

- a. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas

⁵²J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibris, 1998), hlm. 16-17

namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

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:⁵³

- 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.

⁵³Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm 5

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang 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.⁵⁴

C. Teori Hukum Progresif Sebagai Applied Teori

Mochtar Kusumaatmadja yang terkenal dengan teori hukum pembangunan yang dicetuskannya. Menurutnya hukum merupakan sarana pembangunan masyarakat. Mochtar juga berpendapat bahwa masyarakat yang membangun selalu identik dengan perubahan, sehingga dibutuhkan hukum untuk menjamin perubahan tersebut ketertiban dan kepastian hukum tetap terwujud dengan mengatur serta membantu proses perubahan dalam masyarakat. Dengan demikian hukum yang ideal adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat dan mencerminkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.⁵⁷ Kemudian menurutnya hukum itu hanya dapat diwujudkan jika dijalankan dengan kekuasaan dan kekuasaan itu sendiri perlu dibatasi oleh hukum.

⁵⁴F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm 219

⁵⁷ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, h. 65-66.

Menurut Satjipto, ajaran hukum progresif memiliki karakter: (i) selalu bergerak mengikuti dinamika jaman dan masyarakat; (ii) meletakkan manusia sebagai optik hukum; dan (iii) merupakan bagian dari proses pencarian kebenaran yang terus menerus, tidak pernah berhenti dan selalu berkembang. Hukum progresif dapat dipandang sebagai konsep ajaran yang sedang mencari jati diri bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidak puasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam setting Indonesia akhir abad ke 20.⁵⁵

Ajaran hukum progresif tidak hanya bekerja di dalam dan untuk suatu sistem hukum yang sepenuhnya tersusun dari teks-teks formal yang abstrak, melainkan bekerja dengan memperhatikan konteks yang non-yuridis yang diberlakukan sebagai sumber hukum yang materil demi terkembangnya suatu sistem hukum yang lebih riil dan fungsional dalam masyarakat^{56 57} Pakar selanjutnya yaitu Satjipto Rahardjo yang terkenal dengan teori hukum progresifnya. Teori hukum ini sejalan dengan teori hukum pembangunan yang menitikberatkan pada kepentingan masyarakat, tetapi perbedaan yang signifikan adalah teori hukum pembangunan memandang hukum sebagai sarana perkembangan masyarakat. Menurutnya hukum tidak dapat memaksakan terwujudnya ketertiban masyarakat, tetapi hukum itu yang harus menyesuaikan terhadap kepentingan manusia, karena menurutnya hukum dibuat untuk manusia, bukan sebaliknya. Terlihat jelas bahwa teori hukum progresif

⁵⁵Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 1 No 1 April 2005, PDIH Ilmu Hukum Undip, h. 3.

⁵⁶Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum Progressif: Apa yang Harus dipikirkan dan Dilakukan untuk melaksanakannya, makalah Seminar Nasional Hukum Progressif yang diselenggarakan Fakultas Hukum UNDIP bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang dan Fakultas Hukum Trisakti Jakarta, Semarang, 15 Desember 2007, h. 1-2.

dan teori hukum pembangunan sama-sama bertolak ukur pada teori *sociological jurisprudence*, tetapi teori hukum pembangunan dicampuri juga oleh pemikiran *analytical jurisprudence* sedangkan teori progresif dicampuri oleh aliran *critical legal studies* yang cenderung apriori terhadap segala keadaan dan bersikap *anti-foundationalism*.⁵⁸

Kedua teori tersebut kemudian diadopsi dan dikembangkan oleh Romli Atmasasmita hingga membentuk teorinya yang bernama teori hukum integratif. Konsep hukum integratif itu menurutnya adalah rekayasa birokrasi dan rekayasa masyarakat yang dilandasi pada sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia. Romli berpandangan bahwa hukum harus dijalankan dengan sistem birokrasi yang baik, serta pembentukan sistem itu sendiri harus sesuai dengan nilai, norma, budaya, karakter, lingkungan serta pandangan hidup masyarakat. Secara tegas Romli menghendaki pengaturan hukum yang disesuaikan dengan ideologi bangsa Indonesia yang telah diwujudkan dalam Pancasila. Romli keselarasan antara birokrasi dan masyarakat dalam penerapan hukum yang berlaku, sehingga terlihat jelas bahwa teori hukum integratif adalah perpaduan pemikiran teori hukum pembangunan dan teori hukum progresif dalam konteks Indonesia.⁶⁰

Teori ini juga akan digunakan untuk menjelaskan paradigma dari subyek yang diteliti, agar dapat ditemukan dasar analisa bagi sistem pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia.

⁵⁸*Ibid*, h. 86-91.

⁶⁰*Ibid*, h. 94-97.

Memang di dunia ini ada tradisi yang berbeda-beda, seperti *common law and civil law*. Dalam tradisi *civil law*, hukum adalah tertulis, maka sekalian penalaran hukum akan dikembalikan kepada *a finite-closed scheme of permissible justification* (William Twining), yang tidak lain adalah teks hukum tertulis itu. Apa yang merupakan hukum ditentukan oleh legislatif dalam bentuk rumusan yang abstrak untuk kemudian melalui proses *stufenweise konkretisierung* (konkretisasi secara bertingkat ke bawah, Kelsen), akhirnya hukum yang semula abstrak menjadi konkret. Disini sebetulnya kita melihat suatu proses yang tidak lain adalah penafsiran juga. Pembuat peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang Dasar (di Indonesia) harus membuat ketentuan-ketentuan organik untuk mengkonkritkan kaidah-kaidah dalam UUD. Badan-badan di bawah konstituente sesungguhnya telah membuat penafsiran tentang apa yang dikehendaki oleh UUD.

Teks-teks itu harus ditafsirkan, oleh karena itu merupakan *'a finite-closed scheme of permissible justification* (Twimming), sedang alam dan kehidupan sosial itu bukan suatu *"scheme"* yang *"finite-closed"*, melainkan terus berubah, bergerak secara dinamis. Bagaimana sesuatu yang bergerak seperti itu bisa ditangkap dan kemudian diwadahi secara sempurna ke dalam rumusan atau kalimat-kalimat hukum.

Dalam *common law*, penafsiran hukum tidak menjadi begitu mendesak sebagaimana dalam tradisi hukum tertulis, oleh karena *common law*, yang tidak tertulis itu, seperti dikatakan Twining, tidak *"finite-closed"*. Pada dasarnya, dalam *common law* tidak ada teks yang harus ditafsirkan. Penafsiran tidak menjadi masalah yang berdiri sendiri, oleh *common law* sendiri hakikatnya dibangun dari penafsiran kejadian yang berlangsung terus-menerus dari waktu ke waktu.

Penafsiran itu mengalir secara resmi. Meminjam kata-kata Karl Renner, *common law* itu “*work out what is socially reasonable*” dan menurut saya *working out* itu tidak lain adalah suatu proses penafsiran juga. Tentu saja untuk keadaan sekarang harus diingatkan, bahwa dalam negara-negara *common law* juga sudah dijumpai banyak peraturan tertulis.⁶¹

Penafsiran merupakan fungsi dari hukum tertulis yang membuat rumusan-rumusan. Pembuatan dan penafsiran merupakan dua sisi dari barang yang sama, yaitu hukum. Teks hukum tidak lain adalah suatu bentuk rumusan, satu konseptualisasi dari sesuatu yang ada dan terjadi di alam. Pencurian adalah kejahatan dalam alam yang kemudian dirumuskan dalam teks hukum.

Setiap perumusan adalah penegasan atau pencitraan tentang suatu hal (*to define, definition*). Pencitraan adalah pembuatan konsep. Dalam pembuatan konsep tersebut selalu dimulai dengan pembatasan atau yang berada di luarnya. Dengan adanya rumusan tertulis oleh hukum tentang pencurian, maka orang menjadi tahu perbuatan mana yang bukan pencurian. Oleh karena perumusan itu bekerja dengan cara membatasi seperti itu, maka timbul risiko besar akan ketidaktepatan perumusan. Hampir tidak ada jaminan, bahwa perumusan itu akan tepat sesuai kebenaran. Sesungguhnya itu sudah kegagalan itu bukan risiko lagi, tetapi sesuatu yang pasti akan terjadi. Perumusan selalu akan membawa kegagalan. Dengan demikian, kita boleh mengatakan bahwa rumusan-rumusan itu merupakan “proyek kegagalan”. Tidak ada rumusan yang absolut benar, lengkap, komprehensif.

⁶¹Rahardjo, Satjipto, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, 2006, h. 164-166.

Penafsiran merupakan jembatan untuk mengatasi jurang yang menganga antara objek yang dirumuskan dan perumusannya.

Menurut Jacob Sumardjo misalnya dalam bahasa Jawa terdapat setidaknya 15 macam atau jenis pencurian. Itu berarti bahwa untuk komunitas Jawa, Pasal 362 KUHP mengandung cacat besar, karena pasti tidak mampu merumuskan ke-15 jenis itu secara benar hanya dalam satu kalimat. Padahal pasal tersebut akan dipakai untuk mengadili seluruh bangsa Indonesia, termasuk komunitas Jawa.

Berdasarkan uraian tersebut diatas dipahami bahwa secara substatantif gagasan pemikiran hukum progresif tidak semata-mata memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatik melainkan juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik dimana hukum dipandang sebagai suatu:

a. Institusi yang Dinamis

Pemikiran hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*). Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-

lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi (*law as a process, law in the making*).⁵⁸

Dalam konteks yang demikian itu, hukum akan tampak selalu bergerak, berubah, mengikuti dinamika kehidupan manusia. Akibatnya hal ini akan mempengaruhi pada cara berhukum kita, yang tidak akan sekedar terjebak dalam ritme “kepastian hukum”, status quo dan hukum sebagai skema yang final, melainkan suatu kehidupan hukum yang selalu mengalir dan dinamis baik itu melalui perubahan undang-undang maupun pada kultur hukumnya. Pada saat kita menerima hukum sebagai sebuah skema yang final, maka hukum tidak lagi tampil sebagai solusi bagi persoalan kemanusiaan, melainkan manusialah yang dipaksa untuk memenuhi kepentingan kepastian hukum.

b. Ajaran Kemanusiaan dan Keadilan

Dasar filosofi dari pemikiran hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.⁵⁹ Hukum adalah untuk manusia, dalam artian hukum hanyalah sebagai “alat” untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu menurut pemikiran hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat. Sehingga keadilan substantif yang harus lebih didahulukan ketimbang keadilan prosedural, hal ini semata-mata

⁵⁸Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2010, hlm. 72

⁵⁹Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP, 2009, hlm. 31

agar dapat menampilkan hukum menjadi solusi bagi problem-problem kemanusiaan.

c. Aspek Peraturan dan Perilaku

Orientasi pemikiran hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional. Sedangkan aspek perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu. Karena asumsi yang dibangun disini, bahwa hukum bisa dilihat dari perilaku sosial penegak hukum dan masyarakatnya. Dengan menempatkan aspek perilaku berada diatas aspek peraturan, faktor manusia dan kemanusiaan mempunyai unsur *compassion* (perasaan baru), *sincerely* (ketulusan), *commitment* (tanggung jawab), *dare* (keberanian), dan *determination* (kebulatan tekad).

Mengutamakan faktor perilaku (manusia) dan kemanusiaan diatas faktor peraturan, berarti melakukan pergeseran pola pikir, sikap dan perilaku dari aras legalistik-positivistik ke aras kemanusiaan secara utuh (holistik), yaitu manusia sebagai pribadi (individu) dan makhluk sosial. Dalam konteks demikian, maka setiap manusia mempunyai tanggung jawab individu dan tanggung jawab sosial untuk memberikan keadilan kepada siapapun. Mengutamakan perilaku (manusia)

daripada peraturan perundang-undangan sebagai titik tolak paradigma penegakan hukum, akan memberikan pemahaman hukum sebagai proses kemanusiaan.⁶⁰

d. Ajaran Pembebasan

Pemikiran hukum progresif menempatkan diri sebagai kekuatan “pembebasan” yaitu membebaskan diri dari tipe, caraberpikir, asas dan teori hukum yang legalistik-positivistik. Dengan ciri ini “pembebasan” itu, hukum progresif lebih mengutamakan “tujuan” daripada “prosedur”. Dalam konteks ini, untuk melakukan penegakan hukum, maka diperlukan langkah-langkah kreatif, inovatif dan bila perlu melakukan “mobilisasi hukum” maupun “*rule breaking*”.

Paradigma “pembebasan” yang dimaksud disini bukan berarti menjurus kepada tindakan anarkisme, sebab apapun yang dilakukan harus tetap didasarkan pada logika kepatutan sosial dan logika keadilan serta tidak semata-mata berdasarkan logika peraturan semata. Di sinilah pemikiran hukum progresif itu menjunjung tinggi moralitas. Karena hati nurani ditempatkan sebagai penggerak, pendorong sekaligus pengendali “paradigma pembebasan” itu.

Dengan demikian paradigma pemikiran hukum progresif bahwa “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya” akan membuat konsep pemikiran hukum progresif

⁶⁰*Ibid*, hlm. 74

merasa bebas untuk mencari dan menemukan format, pikiran, asas serta aksi yang tepat untuk mewujudkannya.

D. Teori Stufenbau (Stufenbaudes Recht)

Ajaran Stufenbau berpendapat bahwa sistem hukum itu merupakan suatu hirarki dari hukum. Pada hirarki itu, suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan yang lebih tinggi. Dan ketentuan yang tertinggi ini ialah *Grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotetis. Ketentuan yang lebih rendah merupakan kongkretisasi dari ketentuan yang lebih tinggi.⁶¹

Dari teori Hans Kelsen mengemukakan teori Hirarki Norma Hukum (Stufenbau Theory - Stufenbau des Recht). Ajaran Stufenbau berpendapat bahwa sistem hukum itu merupakan suatu hirarki dari hukum digunakan sebagai syarat dalam melakukan penelitian normatif terhadap taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan di mana melalui penelitian tersebut, diawali dengan melakukan inventarisir dan kemudian disusun secara kronologis atau secara hierarki (sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, diperbaharui dengan TAP MPR No. IX/MPR/1978, dan terakhir dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Perundang-undangan Indonesia.

Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Kelsen meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum, dan aspek dinamis (*nomodinamic*) yang melihat hukum yang mengatur

⁶¹Amani deniro, 2011, *teori stufenbau diindonesia*, <http://ubharalawhukum.blogspot.com/2011/05/masalah-penerapan-stufenbau-teori.html>. Lihat dalam Jimly Assidiqy, 2006, "*Teori Hans Kelsen*", Jakarta: Sekretariat Jendral dan Mahkamah Konstitusi RI, Hal. 109.

perbuatan tertentu. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut:

1. Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan;
2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya;
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam;
4. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum;
5. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.⁶²

Pendekatan yang dilakukan oleh Kelsen disebut *The Pure Theory of Law*, mendapatkan tempat tersendiri karena berbeda dengan dua kutub pendekatan yang berbeda antara mazhab hukum alam dengan positivisme empiris. Beberapa ahli menyebut pemikiran Kelsen sebagai “jalan tengah” dari dua aliran hukum yang telah ada sebelumnya. Hierarki tata urutan perundang-undangan adalah kumpulan norma-norma. Norma atau kaidah (kaedah) merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif

⁶²Amani deniro, 2011, *Teori Stufenbau di Indonesia*,
<http://ubharalawhukum.blogspot.com/2011/05/masalah-penerapan-stufenbau-teori.html>.

atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.

1.6. Kerangka Konseptual

B. Pengertian Pengawasan Notaris

Pengertian mengenai Pengawasan dapat dilihat dari berbagai macam sumber, diantaranya, yaitu:

- a. Menurut P. Nicolai
Menurut P Nicolai, pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan⁶³
- b. Menurut Lord Acton
Menurut Lord Acton pengawasan merupakan tindakan yang bertujuan untuk mengendalikan sebuah kekuasaan yang dipegang oleh Pejabat Administrasi Negara (Pemerintah) yang cenderung disalahgunakan, tujuannya untuk membatasi Pejabat Administrasi Negara agar tidak menggunakan kekuasaan diluar batas kewajaran yang bertentangan dengan ciri Negara Hukum, untuk melindungi masyarakat dari tindakan diskresi Pejabat Administrasi Negara dan melindungi Pejabat Administrasi Negara agar menjalankan kekuasaan dengan baik dan benar menurut hukum atau tidak melanggar hukum⁶⁴

⁶³ Ridwan HR. "Hukum Administrasi Negara". Rajawali Press. Jakarta, 2002. hal. 311

⁶⁴ Diana Hakim Koentjoro. "Hukum Administrasi Negara". Ghalia Indonesia. Bogor, 2004. hal.70.

- c. Menurut Staatblad Tahun 1860 No. 3 mengenai Peraturan Jabatan Notaris Pengertian pengawasan dalam Pasal 50 alinea (1) sampai alinea (3), yaitu tindakan yang dilakukan oleh Pengadilan Negeri berupa penegoran dan/ atau pemecatan selama tiga (3) sampai enam (6) bulan terhadap Notaris yang mengabaikan keluhuran dari martabat atau tugas jabatannya atau melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau melakukan kesalahan-kesalahan lain, baik di dalam maupun diluar jabatannya sebagai Notaris, yang diajukan oleh penuntut umum pada Pengadilan Negari pada daerah kedudukannya.⁶⁵
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris Yang dimaksud dengan pengawasan dalam Penjelasan Pasal demi Pasal, Pasal 67 ayat (1), yaitu meliputi juga pembinaan yang dilakukan oleh Menteri kepada Notaris.⁶⁶ Sedangkan untuk pengawasan menurut Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Menteri namun dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris yang dibentuk oleh Menteri.⁶⁷
- e. Menurut Keputusan Menteri Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. M-OL.H.T.03.01 Tahun 2003 tentang Kenotarisan Yang dimaksud dengan pengawasan dalam Pasal 1 ayat (8), yaitu kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh

⁶⁵ Staatblad Nomor. 1860 no. 3 mengenai Peraturan Jabatan Notaris. Pasal 50 Alinea (1), (2) dan (3).

⁶⁶ Penjelasan Pasal demi Pasal Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pasal 67 ayat (1).

⁶⁷ Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2)

Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para Notaris dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁸

- f. Menurut Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris

Yang dimaksud dengan pengawasan, yaitu pemberian pembinaan dan pengawasan baik secara preventif maupun kuratif kepada Notaris dalam menjalankan profesinya sebagai pejabat umum sehingga Notaris senantiasa harus meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerjanya, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi penerima jasa Notaris dan masyarakat luas.⁶⁹

C. Bentuk-Bentuk Pengawasan

Adapun bentuk-bentuk yang digunakan dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan, yaitu:

- a. Ditinjau dari segi kedudukan badan/ organ yang melaksanakan pengawasan, terdiri dari (Koentjoro, 2004) :

- 1) Pengawasan Interen

⁶⁸ Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M-OL.H.T.03.01 Tahun 2003 tentang Kenotarisan. Pasal 1 ayat (8).

⁶⁹ Menurut Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris. Nomor 3 Bagian Tujuan.

Pengawasan Interen merupakan pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/ atruktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, yang terdiri atas:

1. Pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin/ atasan langsung, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang merupakan satuan organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan departemen/ lembaga instansi lainnya, untuk meningkatkan mutu dalam lingkungan tugasnya masing-masing, melalui:
 - i. penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi serta uraiannya yang jelas;
 - ii. perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;
 - iii. melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sarasannya yang harus dicapainya;
 - iv. melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan;
 - v. melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporan yang merupakan alat bukti bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggung jawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan;

- vi. melalui pembinaan personil yang terus menerus agar pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.
2. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan terhadap keuangan negara dan kususnya terhadap perbuatan pemerintahan di bidang fries ermesen yang meliputi:
- i. Pengawasan Formal, misalnya dalam prosedur prosedur keberatan, hak petisi, banding administratif, yang digolongkan menjadi pengawasan preventif, yaitu keharusan adanya persetujuan dari atasan sebelum keputusan diambil, dan pengawasan represif seperti penangguhan pelaksanaan secara spontan dan kemungkinan pembatalan.
 - ii. Pengawasan Informal seperti langkah-langkah evaluasi dan penanguhan.
- 6) Pengawasan Exteren

Adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ/ lembaga secara organisatoris/ struktural yang berada diluar pemerintah (eksekutif) misalnya dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) kepada Presiden dan kabinetnya, atau pengawasan yang dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) terhadap Presiden dan kabinetnya dalam hal penggunaan keuangan negara,

dimana kedudukan DPR dan BPK terdapat diluar Pemerintah (eksekutif).

b. Pengawasan Preventif dan Represif

Yang dimaksud Pengawasan Preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkan suatu keputusan/ ketetapan pemerintah, yang disebut pengawasan apriori, yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pengawasan Represif, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru, disebut juga pengawasan aposteriori.

c. Pengawasan Dari Segi Hukum

Pengawasan dari segi hukum merupakan suatu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Adapun kewenangan melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah yang bijaksana ataupun tidak, menjadi wewenang dari pemerintah (.E. Utrecht/ Moh. Saleh Djinjing, 1990).

Tujuan diadakannya pengawasan dari segi hukum, yaitu agar pemerintah dalam melakukan tindakannya harus memperhatikan norma-norma hukum dalam rangka memberi perlindungan hukum bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administratif.

d. Pengawasan Ditinjau dari Segi Waktu

Ditinjau dari segi waktu, Pengawasan dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

- 1) Kontrol A- Priori, yaitu terjadi bila pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan atau penetapan pemerintah;

2) Kontrol A-Posteriori, yaitu pengawasan itu baru dilaksanakan setelah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah (Ridwan, HR., 2002)

e. Pengawasan Ditinjau dari Objek Yang Diawasi

1) Kontrol dari Segi Hukum

Merupakan kontrol yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan-pertimbangan yang bersifat hukumnya saja, misalnya menilai perbuatan pemerintah;

2) Kontrol dari Segi Kemanfaatan

Merupakan kontrol yang dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya tindakan yang dilakukan oleh pemerintah itu dari pertimbangan kemanfaatan

D. Pengertian, Tingkatan Dan Unsur Majelis Pengawas Notaris;

1. Pengertian Majelis Pengawas Notaris

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Notaris merupakan suatu badan yang memiliki wewenang dan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.⁷⁰

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, Majelis Pengawas Notaris

⁷⁰ Undang-Undang Nomor.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pasal 1 ayat (6).

adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris.⁷¹

Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, Majelis Pengawas Notaris yaitu Majelis Pengawas yang tugasnya memberi pembinaan dan pengawasan kepada notaris dalam menjalankan jabatan profesinya sebagai pejabat umum yang senantiasa meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerjanya sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi penerima jasa Notaris dan masyarakat luas.⁷²

Menurut Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Notaris, Majelis Pengawas Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.⁷³

⁷¹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 1 ayat (1).

⁷² Nomor 3 Bagian Tujuan, op.cit, hal.14.

⁷³ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Notaris, Majelis Pengawas Notaris. Pasal 1 ayat (6).

Menurut Pasal 1 ayat (7) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris, yang dimaksud dengan Majelis Pengawas Daerah adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris yang berkedudukan di Kabupaten atau kota.⁷⁴

2. Tingkatan Majelis Pengawas Notaris

Dalam Pasal 68, Pasal 69 ayat (1), Pasal 72 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang tingkatan-tingkatan Majelis Pengawas Notaris, yaitu:

- iv. Majelis Pengawas Daerah Notaris berkedudukan di kota atau kabupaten;
- v. Majelis Pengawas Wilayah Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Propinsi;
- vi. Majelis Pengawas Pusat Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁵

2. Unsur-Unsur Majelis Pengawas Notaris

Unsur-unsur Majelis Pengawas Notaris sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (3), Tentang Jabatan Notaris, yaitu:

- d. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
- e. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang;

⁷⁴ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 1 ayat (7)

⁷⁵ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 68 ayat (1), Pasal 69 ayat (1), Pasal 72 ayat (1), Pasal 76 ayat (1).

- f. Ahli Akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.⁷⁶

Menurut Surat Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. C.HT.03.10-05. Tentang Pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris:

1. Pada Nomor 7.1 disebutkan bahwa pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang berkedudukan di Ibukota Provinsi, keanggotaannya terdiri dari:
 - a. Unsur Pemerintah adalah pegawai Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten/ Kota setempat dan Pegawai Balai Harta Peninggalan bagi daerah yang ada Balai Harta Peninggalan;
 - b. Unsur Organisasi Notaris adalah anggota Notaris yang diusulkan oleh pengurus daerah Ikatan Notaris Indonesia setempat;
 - c. Unsur Ahli/ Akademisi adalah staf pengajar/ dosen dari fakultas hukum universitas negeri/ swasta atau perguruan tinggi ilmu hokum setempat.
2. Pada Nomor 7.2 disebutkan bahwa pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang tidak berkedudukan di ibukota provinsi, keanggotaannya terdiri atas:
 - a. Unsur Pemerintah adalah pegawai Unit Pelaksana Teknis yang berada dibawah Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia setempat;
 - b. Unsur Organisasi Notaris adalah Notaris yang diusulkan oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia setempat;

⁷⁶ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 67 ayat (3).

- c. Unsur Ahli/ Akademisi adalah staf pengajar / dosen dari Fakultas Hukum Universitas Negeri/ Swasta atau perguruan tinggi Ilmu Hukum setempat.⁷⁷

E. Kewenangan dan Kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris

1. Kewenangan dan Kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris;

Menurut Pasal 70 kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris, meliputi:

- i. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris;
- j. Melakukan pemeriksaan terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (satu) kali dalam waktu 1 (satu) tahun atau pada setiap waktu yang dianggap perlu;
- k. Memberikan ijin cuti sampai dengan waktu 6 (enam) bulan;
- l. Menetapkan Notaris Pengganti dengan memperhatikan usul Notaris yang bersangkutan;
- m. Menentukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris, Notaris telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih;
- n. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang sementara Protokol Notaris yang diangkat sebagai Pejabat Negara;
- o. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;

⁷⁷ . Surat Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. C.HT.03.10-05. Tentang Pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris. Nomor 7 bagian 1 dan 2.

- p. Menyampaikan laporan pada Nomor 1 (satu) sampai dengan nomor 7 (tujuh) kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris.⁷⁸

Menurut Pasal 71, Majelis Pengawas Daerah Notaris berwenang:

2. Mencatat dalam buku daftar yang termasuk dalam Protokol Notaris dengan menyebutkan tanggal pemeriksaan, jumlah Akta serta jumlah surat di bawah tangan yang disahkan dan yang dibuat sejak tanggal pemeriksaan terakhir;
3. Membuat berita acara pemeriksaan dan menyampaikannya kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris, dengan tembusan kepada Notaris yang bersangkutan, Organisasi Notaris dan Majelis pengawas Pusat;
4. Merahasiakan isi akta dan hasil pemeriksaan;
5. Menerima salinan yang telah disahkan dari daftar akta dan daftar lain dari Notaris yang merahasiakannya;
6. Memeriksa laporan masyarakat terhadap Notaris dan menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan, Notaris terlapor, Majelis Pengawas Pusat dan Organisasi Notaris.⁷⁹
7. Kewenangan dan Kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris.

⁷⁸ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 70.

⁷⁹ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 71.

Menurut Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), kewenangan Majelis pengawas Daerah Notaris yang bersifat Administratif dilakukan oleh ketua, wakil ketua, salah satu anggota, yang diberi wewenang berdasarkan keputusan rapat umum Majelis Pengawas Daerah Notaris, adapun kewenangan tersebut meliputi:

1. Memberikan izin cuti untuk jangka waktu sampai dengan 6 (enam) bulan;
2. Menetapkan Notaris pengganti;
3. Menemukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris, Notaris yang bersangkutan telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih;
5. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang;
6. Memberi paraf dan menandatangani daftar akta, daftar surat dibawah tangan yang dibukukan, dan daftar surat lain yang diwajibkan oleh undang-undang;
7. Menerima penyampaian secara tertulis salinan dari daftar akta, surat dibawah tangan yang disahkan, dan daftar surat dibawah tangan yang dibukukan yang telah disahkan, yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lambat 15 (lima belas) hari kalender pada bulan berikutnya yang memuat sekurang-kurangnya nomor, tanggal dan judul akta.⁸⁰

Menurut Pasal 14, adanya kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang bersifat administratif yang memerlukan keputusan rapat, yaitu:

⁸⁰ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 13.

1. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang Protokol Notaris, bagi Notaris yang diangkat sebagai Penjabat Negara;
 2. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang protocol Notaris yang meninggal dunia;
 3. Memberi persetujuan atas permintaan penyidik, penuntut umum atau hakim untuk proses peradilan;
 4. Menyampaikan fotokopi Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang diletakkan pada Minuta Akta atau protocol Notaris dalam penyimpanan Notaris;
 5. Memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.⁸¹
8. Kewenangan dan kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris Dalam Bagian Ke III Nomor 1.2. disebutkan Majelis Pengawas Daerah Notaris berwenang:
1. Menyampaikan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris mengenai tanggapan Majelis pengawas Daerah Notaris berkenaan dengan keberatan atas putusan cuti;

⁸¹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 15.

2. Memberitahukan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris mengenai adanya dugaan unsur pidana yang ditemukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris atas laporan yang disampaikan kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris.
3. Mencabut izin cuti yang dibarikan dalam sertifikat cuti;
4. Menandatangani dan memberi paraf Buku Daftar Akta dan Buku Khusus yang dipergunakan untuk mengesahkan tanda tangan surat di bawah tangan dan untuk membukukan surat dibawah tangan;
5. Menerima dan menatausahakan Berita Acara Penyerahan protokol;
6. Menyampaikan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris:
 - a. Laporan berkala setiap 6 (enam) bulan sekali atau pada bulan Juli dan Januari;
 - b. Laporan insidentil setiap 15 (lima belas) hari setelah pemberian izin cuti Notaris.⁸²
9. Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris

Wewenang Majelis Pengawas Daerah Notaris berkaitan dengan pengambilan Minuta Akta dan/ atau pemanggilan Notaris baik sebagai saksi maupun sebagai tersangka oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, yaitu:

⁸² Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39 PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris. Bagian Ke III Nomor 1.2.

1. Prosedur Pengambilan Minuta Akta oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, dalam Pasal 8 ayat 1, Pasal 9 sampai dengan 11, yaitu:
 - a. Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim untuk kepentingan proses peradilan dapat mengambil Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris yang terdapat dalam Penyimpanan Notaris, dengan meminta kepada Notaris yang bersangkutan untuk membawa Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris yang terdapat dalam Penyimpanan Notaris, dengan syarat harus mengajukan permohonan tertulis pada Majelis Pengawas Daerah Notaris setempat.⁸³
 - b. Majelis Pengawas Daerah Notaris memberikan persetujuan untuk pengambilan Minuta Akta dan atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam Penyimpanan Notaris oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim untuk kepentingan proses peradilan, apabila:
 1. Ada dugaan tindak pidana yang terkait dengan Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris;
 2. Belum gugur hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluarsa peraturan perundang-undangan di bidang pidana;
 3. Ada penyangkalan keabsahan tanda tangan dari para pihak;
 4. Ada dugaan pengurangan atau penambahan dari Minuta Akta;

⁸³ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 8 ayat (1).

5. Ada dugaan Notaris melakukan pemunduran tanggal akta.⁸⁴
- c. Persetujuan Majelis Pengawas Daerah Notaris diberikan setelah mendengar keterangan dari Notaris yang bersangkutan;⁸⁵
- d. Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak memberikan persetujuan untuk pengambilan Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris, apabila tidak memenuhi ketentuan pada Pasal 9;⁸⁶
- e. Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak permohonan pengambilan Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan Pada Minuta Akta atau Protokol Notaris oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim harus memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap pengambilan tersebut;⁸⁷
- f. Jika jangka waktu 14 (empat belas) hari itu terlampaui maka Majelis Pengawas Daerah Notaris dianggap menyetujui pengambilan Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris.⁸⁸

⁸⁴ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 9.

⁸⁵ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 10.

⁸⁶ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 11.

⁸⁷ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 12 ayat (1).

⁸⁸ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 12 ayat (2)

2. Prosedur Pemanggilan Notaris oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 18:
- a. Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, untuk kepentingan proses peradilan dapat memanggil Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris setempat⁸⁹
 - b. Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat memberikan persetujuan pemanggilan Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) apabila:
 1. Ada dugaan tindak pidana yang berkaitan dengan Minuta Akta dan atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris yang terdapat dalam penyimpanan Notaris;
 2. Belum gugurnya hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluarsa dalam peraturan perundang-undangan dibidang pidana;⁹⁰
 - c. Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat memberi persetujuan kepada Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim setelah mendengar keterangan dari Notaris yang bersangkutan;⁹¹
 - d. Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak memberikan persetujuan pemanggilan Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa kepada

⁸⁹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 14 ayat (1)

⁹⁰ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 15

⁹¹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 16.

Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, apabila tidak memenuhi persyaratan dalam Pasal 15;⁹²

- e. Majelis Pengawas Daerah Notaris wajib memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan secara tertulis dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak permohonan secara tertulis untuk pemanggilan Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa yang diajukan oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim kepada Majelis Pengawas Notaris;⁹³
- f. Jika jangka waktu 14 (empat belas) hari terlampaui dan Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak memberikan persetujuan atau penolakan persetujuan pemanggilan Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa secara tertulis kepada Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, maka Majelis Pengawas Daerah Notaris dianggap menyetujui pemanggilan Notaris.

10. Wewenang Majelis Pengawas Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kode Etik Notaris

Adapun menurut Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Daerah berwenang menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris, karena itu Majelis Pengawas Daerah Notaris memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap larangan dalam Kode Etik Notaris yang terdapat dalam Pasal 4 Kode Etik

⁹² Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 17.

⁹³ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 18 ayat (2).

Ikatan Notaris Indonesia, yang ditetapkan pada tanggal 28 Januari 2005, yaitu Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat melakukan pengawasan terhadap Notaris, apabila ada dugaan-dugaan bahwa Notaris:

1. memiliki lebih dari 1 (satu) kantor, baik kantor cabang ataupun kantor perwakilan;
2. memasang papan nama dan/ atau tulisan barbunyi “Notaris/Kantor Notaris diluar lingkungan kantor;
3. melakukan publikasi atau promosi diri, baik sendiri maupun secara bersama-sama, dengan mencantumkan nama dan jabatannya, menggunakan sarana media cetak dan/ atau elektronik, dalam bentuk:
 - a. Iklan;
 - b. Ucapan selamat;
 - c. Ucapan belasungkawa;
 - d. Ucapan terima kasih;
 - e. Kegiatan pemasaran;
 - f. Kegiatan sponsor, baik dalam bidang sosial, keagamaan maupun olahraga;
4. Bekerja sama dengan biro jasa/ orang/ Badan Hukum yang pada hakekatnya bertindak sebagai perantara untuk mencari atau mendapatkan klien;
5. Menandatangani akta yang proses pembuatan minutanya telah dipersiapkan oleh pihak lain;
6. Mengirimkan Minuta Akta kepada klien untuk ditandatangani;

7. Berusaha atau berupaya dengan jalan apapun, agar seseorang berpindah dari Notaris lain kepadanya, baik upaya itu langsung ditujukan kepada klien yang bersangkutan maupun melalui perantara orang lain;
8. Melakukan pemaksaan kepada klien dengan cara menahan dokumendokumen yang telah diserahkan dan/atau melakukan tekanan psikologis dengan maksud agar klien tersebut tetap membuat akta padanya;
9. Melakukan usaha-usaha, baik langsung maupun tidak langsung yang menjurus ke arah timbulnya persaingan tidak sehat dengan sesama rekan Notaris;
10. Menetapkan honorarium yang harus dibayar oleh klien dalam jumlah yang lebih rendah dari honorarium yang telah ditetapkan perkumpulan;
11. Mempekerjakan dengan sengaja orang yang masih berstatus sebagai karyawan kantor Notaris lain tanpa persetujuan terlebih dahulu dari Notaris yang bersangkutan;
12. Menjelekkan dan/ atau mempersalahkan rekan Notaris atau akta yang dibuat olehnya. Dalam hal seorang Notaris menghadapi dan/ atau menemukan suatu akta yang dibuat oleh rekan sejawat yang ternyata didalamnya terdapat kesalahan-kesalahan yang serius dan/atau membahayakan klien, maka Notaris tersebut wajib memberitahukan kepada rekan sejawat yang bersangkutan atas kesalahan yang dibuatnya dengan cara tidak menggurui, melalaikan untuk mencegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan terhadap klien yang bersangkutan ataupun rekan sejawat tersebut.
13. Membentuk kelompok sesama rekan sejawat yang bersifat eksklusif dengan tujuan untuk melayani kepentingan suatu instansi atau lembaga, apalagi menutup kemungkinan bagi Notaris lain untuk berpartisipasi;

14. Melakukan perbuatan-perbuatan lain yang secara umum disebut sebagai pelanggaran-pelanggaran terhadap Kode Etik Notaris antara lain tidak terbatas pada pelanggaran-pelanggaran terhadap:

- a. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;
- b. Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- c. Isi sumpah jabatan Notaris;
- d. Hal-hal yang menurut ketentuan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dan/atau Keputusan-Keputusan lain yang telah ditetapkan oleh Organisasi Ikatan Notaris Indonesia tidak boleh dilakukan oleh anggota

11. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Pendapat Majelis Pengawas Daerah Notaris

Menurut sifatnya kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dibagi menjadi 4 (empat), yaitu:

1. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang berkaitan dengan pemeriksaan atas pengambilan Minuta Akta;
2. Melakukan pemeriksaan atas pemanggilan Notaris dalam proses peradilan;
3. Melakukan pemeriksaan terhadap laporan masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik oleh Notaris atau peraturan mengenai Jabatan Notaris;
4. Melakukan pemeriksaan terhadap protokol Notaris.⁹⁴

⁹⁴ Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia, yang ditetapkan pada tanggal 28 Januari 2005. Pasal4.

Menurut sifatnya, kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat juga dikelompokkan menjadi:

1. Pengawas para Notaris di wilayah kerja Majelis Pengawas Daerah Notaris;
2. Pembina bagi para Notaris;
3. Pengontrol penyidik, penuntut umum dan hakim agar pemanggilan Notaris oleh penyidik, penuntut umum dan hakim tidak dilakukan dengan sembarangan.⁹⁵

F. Majelis Kehormatan Notaris

Majelis Kehormatan Notaris adalah badan yang berwenang untuk melaksanakan pembinaan Notaris. Badan ini juga berkewajiban memberikan persetujuan atau penolakan untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan. Hal itu dilakukan dengan pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris (Pasal 1 Permenkum HAM Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris).

Keanggotaan MKN terdiri dari perwakilan pemerintah, notaris dan ahli atau akademisi. Satu orang menjabat ketua. Satu lainnya menjadi wakil ketua. Kemudian sisanya sebanyak lima orang menjabat anggota MKN. UU Jabatan Notaris Pasal 66 menjelaskan salah satu wewenang MKN, adalah untuk kepentingan proses

⁹⁵ Majalah Renvoi Nomor: 8.56 V Januari 2008. Berita Daerah Mengenai Banyak Notaris Dipanggil MPW. hal.44.

peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan majelis kehormatan notaris berwenang:

- a. Mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan notaris
- b. Memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan notaris
- c. Pengambilan fotokopi Minuta Akta atau surat-surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibuat berita acara penyerahan.

Majelis ini berfungsi untuk pembinaan notaris. Anggotanya berjumlah enam tujuh orang yang terdiri dari unsur notaris sebanyak tiga orang, pemerintah sebanyak dua orang, dan ahli atau akademisi sebanyak dua orang (Pasal 66a UU Jabatan Notaris).

Tugas lembaga ini adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan pembinaan terhadap Majelis Kehormatan Wilayah yang berkaitan dengan tugasnya
2. Melakukan pengawasan terhadap majelis kehormatan notaris wilayah
3. Melakukan pemeriksaan terhadap permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum, hakim
4. Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan dan proses peradilan.
5. Lembaga ini wajib mendampingi notaris yang berhadapan dengan hukum yang disebabkan tugas-tugasnya. Majelis akan melindungi notaris agar tetap merahasiakan isi akta. Hal tersebut dijalankan untuk menjaga martabat dan

profesi yang dijalankan. (Bab III Pasal 18). Tata kerja MKN diatur dalam Pasal 19-27, sebagaimana dijabarkan berikut ini:

- a. Melaksanakan pembinaan notaris di seluruh wilayah Indonesia.
 - b. Majelis Kehormatan Notaris Wilayah berwenang untuk melaksanakan
6. Pemeriksaan terhadap notaris yang dimintakan persetujuan kepada Majelis Kehormatan Notaris Wilayah oleh penyidik, penuntut umum atau hakim
- a. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pengambilan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris
 - b. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan, dan proses peradilan yang berkaitan dengan akta atau protokol yang berada dalam penyimpanan notaris
7. Dalam melakukan pemeriksaan terhadap notaris, ketua majelis kehormatan notaris wilayah membentuk majelis pemeriksa yang beranggotakan sebanyak 3 (tiga) orang yang terdiri dari setiap unsur anggota Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
8. Majelis pemeriksa terdiri atas satu orang ketua merangkap anggota; dan dua orang anggota
9. Dalam melakukan pemeriksaan, majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh 1 (satu) sekretaris
10. Pembentukan majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal laporan diterima

11. Majelis pemeriksa berwenang memeriksa dan memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim terkait pengambilan fotokopi minuta akta dan surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta dan/atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris dan pemanggilan notaris
12. Setiap hasil pemeriksaan majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilaporkan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
13. Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (6) wajib mengirim laporan setiap bulan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Pusat
14. Majelis pemeriksa wajib menolak untuk memeriksa notaris yang mempunyai hubungan perkawinan atau hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah dan/atau ke atas tanpa pembatasan derajat, serta dalam garis ke samping sampai dengan derajat ketiga
15. Dalam hal majelis pemeriksa mempunyai hubungan, Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah menunjuk penggantinya.

Kerahasiaan akta sangat dijaga oleh notaris. Walaupun akta akan dibuka di pengadilan, aparat harus mengajukan permohonan dan persetujuan kepada majelis kehormatan notaris. Lebih jelasnya diutarakan pada pasal 23 berikut ini:

1. Permohonan persetujuan pengambilan minuta akta atau protokol notaris dan pemanggilan notaris oleh pihak penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk hadir dalam pemeriksaan yang terkait dengan akta atau protokol yang berada

dalam penyimpanan Notaris diajukan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah sesuai dengan wilayah kerja notaris yang bersangkutan.

2. Permohonan itu disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dan tembusannya disampaikan kepada notaris yang bersangkutan.
3. Permohonan itu harus memuat paling sedikit:
 - a. Nama notaris
 - b. Alamat kantor notaris
 - c. Nomor akta dan/atau surat yang dilekatkan pada minuta
 - d. Akta atau protokol dalam penyimpanan notaris
 - e. Pokok perkara yang disangkakan.
4. Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah wajib memberikan jawaban berupa persetujuan atau penolakan terhadap permohonan tersebut dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan.
5. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terlampaui, dianggap Majelis Kehormatan notaris wilayah menerima permintaan persetujuan.

Untuk menyikapi panggilan aparat hukum, majelis kehormatan berwenang untuk lebih dulu memanggil notaris untuk mengetahui persoalan apa yang sedang terjadi. Langkah itu dilakukan dengan prosedur berikut :

- a. Dalam melakukan pemeriksaan, majelis pemeriksa berwenang melakukan pemanggilan terhadap notaris berdasarkan adanya permohonan dari penyidik, penuntut umum, atau hakim
- b. Pemanggilan notaris dilakukan melalui surat yang ditanda-tangani oleh Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
- c. Dalam keadaan mendesak pemanggilan dapat dilakukan melalui faksimili dan/atau surat elektronik yang segera disusul dengan surat pemanggilan
- d. Pemanggilan terhadap notaris dilakukan dalam waktu paling lambat 5 (lima) Hari sebelum pemeriksaan dilakukan
- e. Notaris wajib hadir memenuhi panggilan majelis pemeriksa dan tidak boleh diwakilkan
- f. Dalam hal Notaris tidak hadir setelah dipanggil secara sah dan patut sebanyak 2 (dua) kali berturut-turut, majelis pemeriksa dapat mengambil keputusan terhadap permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim

Setelah mendengarkan keterangan notaris yang berhadapan dengan proses hukum, majelis akan menempuh prosedur berikut ini (Pasal 25):

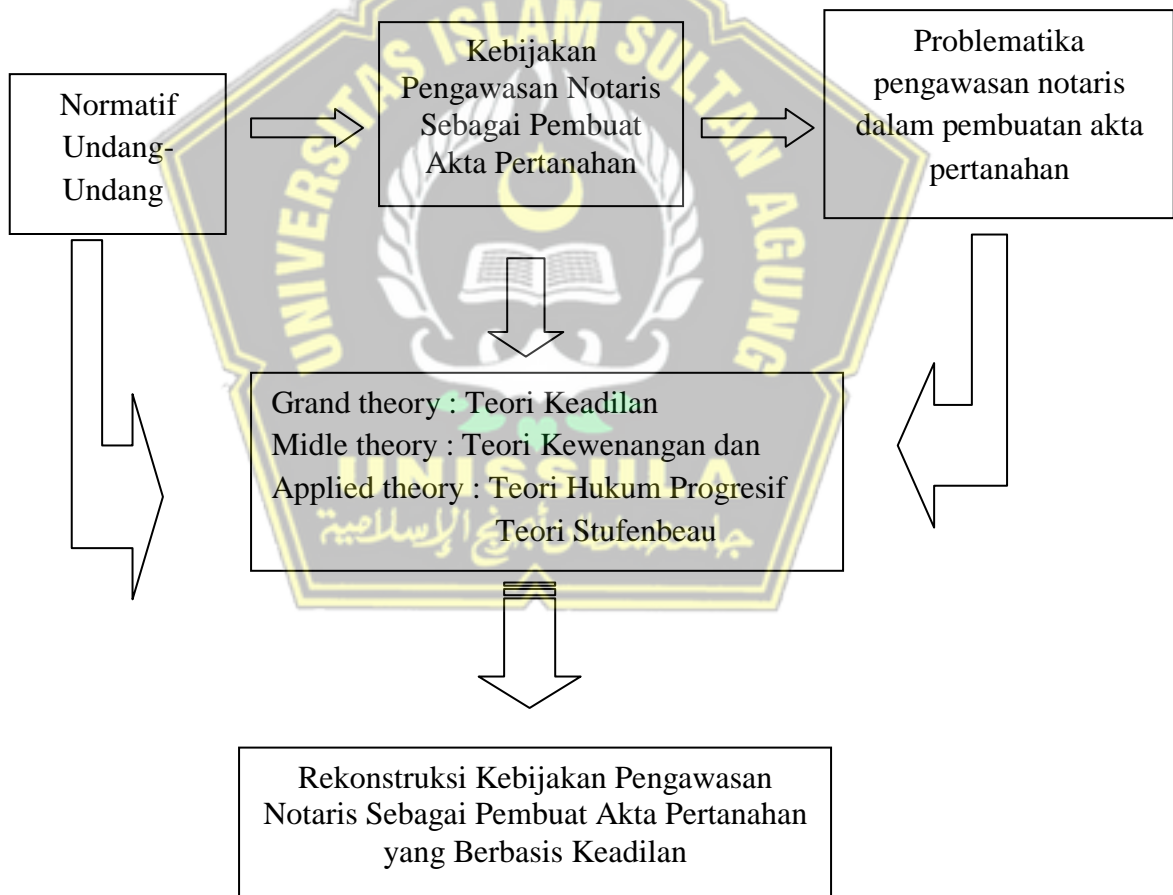
1. Majelis pemeriksa memberikan persetujuan atau penolakan setelah mendengar keterangan langsung dari notaris yang bersangkutan
2. Keterangan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan
3. Dalam hal majelis pemeriksa memberikan persetujuan atas permohonan penyidik, penuntut umum, atau hakim, notaris wajib:
 - a. Memberikan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang diperlukan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim

- b. Menyerahkan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan dibuatkan berita acara penyerahan yang ditandatangani oleh notaris dan penyidik, penuntut umum atau hakim dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi
4. Pengambilan minuta akta dan/atau surat-surat dalam penyimpanan notaris dilakukan dalam hal:
 - a. Adanya dugaan tindak pidana yang berkaitan dengan minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris
 - b. Belum gugur hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluwarsa dalam peraturan perundang-undangan di bidang hukum pidana
 - c. Adanya penyangkalan keabsahan tanda tangan dari salah satu pihak atau lebih
 - d. Adanya dugaan pengurangan atau penambahan atas minuta akta
 - e. Adanya dugaan notaris melakukan pemunduran tanggal (antidatum).

Jika salah satu unsur tersebut terpenuhi, maka majelis akan memberikan persetujuan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim, untuk kepentingan proses peradilan terhadap notaris. MKN juga berwenang untuk mendampingi notaris dalam proses pemeriksaan di hadapan penyidik.

1.7. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran disertasi ini dapat dibuat dalam bentuk bagan berikut ini :



1.8. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Penulis dalam penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, suatu paradigma yang memandang bahwa ilmu hukum itu hanya berurusan dengan peraturan perundangundangan semata. Hukum sebagai sesuatu yang harus diterapkan, dan lebih cenderung untuk tidak mempersoalkan nilai keadilan dan kegunaannya bagi masyarakat. Kajian hukum dan penegakannya hanya berkisar tentang apa yang benar dan yang tidak benar, apa yang salah dan yang tidak salah dan bentuk-bentuk lain yang lebih bersifat preskriptif.

Menurut Hans Kelsen, teori hukum murni adalah teori hukum positif. Ia merupakan teori tentang hukum positif umum, bahkan tentang tatanan hukum khusus, ia merupakan teori hukum umum, bukan penafsiran tentang norma hukum nasional atau internasional tertentu, namun ia menyajikan teori penafsiran.

Sebagai sebuah teori, ia terutama dimaksudkan untuk mengetahui dan menjelaskan tujuannya. Teori ini berupaya menjawab pertanyaan apa itu hukum dan bagaimana ia ada, bukan bagaimana ia semestinya ada, ia merupakan ilmu hukum (yurisprudensi), bukan politik hukum.

Metodologi; hermeneutis dan dialektis. Sifat variabel dan personal (intramental) dari konstruksi sosial menunjukkan bahwa konstruksi individu

hanya dapat diciptakan dan disempurnakan melalui interaksi antara dan di antara peneliti dengan para responden. Beragam konstruksi ini diinterpretasikan menggunakan teknik-teknik hermenetik konvensional dan dikomparasikan serta diperbandingkan melalui pertukaran dialektis. Tujuan akhirnya adalah untuk mendapatkan sebuah konstruksi consensus yang lebih matang dan canggih daripada semua konstruksi sebelumnya (termasuk, tentu saja, konstruksi etika peneliti).⁹⁶

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini bersifat socio legal artinya hasil penelitian ini berusaha memberikan gambaran secara menyeluruh, mendalam dan nyata suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).⁹⁷

Studi hukum di negara berkembang memerlukan kedua pendekatan baik pendekatan ilmu hukum maupun ilmu sosial. Pendekatan dan analisis ilmu hukum diperlukan untuk mengetahui isi dari legislasi dan kasus hukum. Namun pendekatan ini tidak menolong memberi pemahaman tentang bagaimana hukum bekerja dalam kenyataan sehari-hari, dan bagaimana

⁹⁶ Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, diterjemahkan oleh Dariyatno, Badrus Samsul Fata, Abi, John Rinaldi, Putaka Pelajar, Yogyakarta, 2009. h. 137

⁹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm 10

hubungan hukum dengan konteks kemasyarakatan. Atau ‘bagaimana efektifitas hukum dan hubungannya dengan konteks ekologiannya’.

Hukum dapat dipelajari baik dari perspektif ilmu hukum atau ilmu sosial, maupun kombinasi diantara keduanya. Studi sosio-legal merupakan kajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial. Studi sosio-legal adalah suatu pendekatan alternatif yang menguji studi doktrinal terhadap hukum. Kata ‘*socio*’ dalam *socio-legal studies* merepresentasi keterkaitan antarkonteks dimana hukum berada (*an interface with a context within which law exists*). Itulah sebabnya mengapa ketika seorang peneliti sosio-legal menggunakan teori sosial untuk tujuan analisis, mereka sering tidak sedang bertujuan untuk member perhatian pada sosiologi atau ilmu sosial yang lain, melainkan hukum dan studi hukum.⁹⁸ Hukum yang dimaksudkan adalah kaidah atau norma sosial yang telah ditegaskan sebagai hukum dalam bentuk perundang-undangan (hukum negara). Lingkup kajiannya adalah mengenai berfungsi atau tidaknya hukum dalam masyarakat dengan melihat aspek struktur hukum, dan aparat penegak hukum. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, mengenai Rekonstruksi Kebijakan Atas Jabatan Notaris Sebagai Pembuatan Akta Pertanahan dan Risalah Lelang yang Berbasis nilai keadilan.

⁹⁸Banakar, Reza and Max Travers, 2005, “*Law, Sociology and Method : Theory and Method in Socio-Legal Research*. Oxford and Portland Oregon : Hart Publishing.

3. Spesifikasi Penelitian

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan gambaran yang bersifat deskriptif analitis. Bersifat deskriptif artinya penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan gambaran tentang pelaksanaan tugas kewenangan jabatan notaris atas pembuatan akte pertanahan dari hasil penelitian ini di harapkan dapat menguraikan berbagai temuan data baik primer maupun skunder langsung diolah dan dianalisis dengan tujuan untuk memperjelas data pada penelitian ini, penyusunan dengan sistematis dan selanjutnya dibahas atau dikaji secara logis.

4. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data sekunder mencakup (1) bahan hukum primer, (2) bahan hukum sekunder, dan (3) bahan hukum tersier⁹⁹. Data primer dalam penelitian hukum dapat dilihat sebagai data yang merupakan perilaku hukum dari warga masyarakat¹⁰⁰. Data primer dalam penelitian ini adalah semua pihak yang bersangkutan paut mengenai pembuat akta mengenai tanah serta para pengguna jasa notaris dalam hal ini adalah masyarakat dan majelis pengawas notaris. Sementara untuk data sekunder diperoleh melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

⁹⁹Soerjono Soekanto & Sri mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo, Jakarta, h. 7

¹⁰⁰Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, h.156

Teknik pengumpulan data primer dilakukan dengan observasi dan wawancara yang mendalam dengan para *key informan* yang sudah ditentukan peneliti berdasarkan karakteristik penelitian. Lincoln dan Guba mengemukakan maksud wawancara, yaitu mengkonstruksikan mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu, memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data terhadap data primer, peneliti menggunakan teknis analisis data tipe Strauss dan J. Corbin.¹⁰¹ yaitu dengan menganalisis data sejak peneliti berada dilapangan (*field*). Selanjutnya peneliti melakukan penyusunan, pengkatagorian data dalam pola/thema. Setelah data divalidasi, peneliti melakukan rekonstruksi dan analisis secara induktif kualitatif untuk dapat menjawab permasalahan. Data akan dianalisis menggunakan model interaktif yang dikemukakan oleh Matthew B. Miles and A. Michael

Huberman.¹⁰²

(tiga) reduksi data,



yang meliputi 3 kegiatan, yakni penyajian data dan

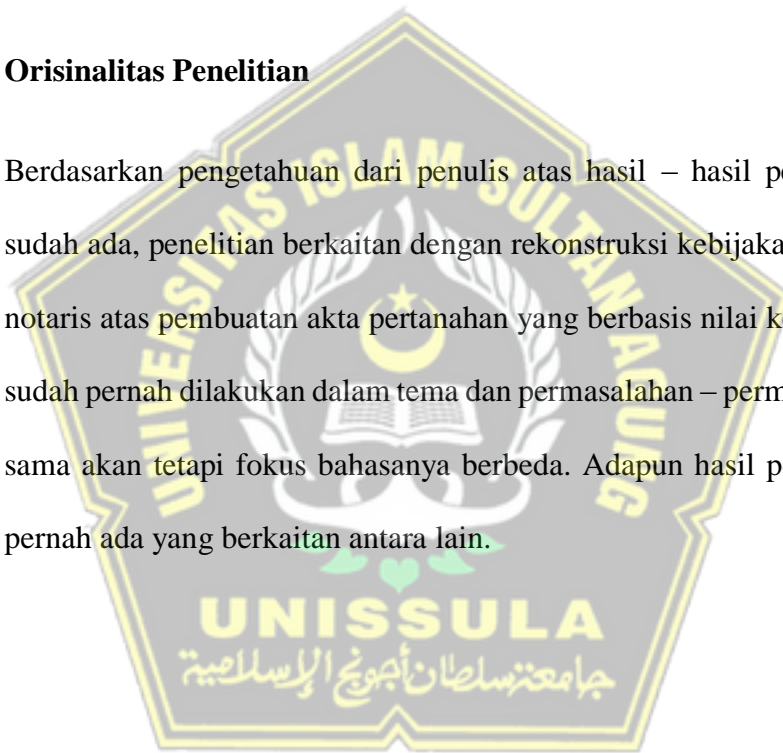
¹⁰¹A. Stauss and J. Corbin Busir, 1990, *Qualitative Research: Grounded Theory Prosedure and Technique*, Lindon Sage Publication, hlm. 19

¹⁰²Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, hlm. 22

penarikan kesimpulan atau verifikasi.

1.9. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pengetahuan dari penulis atas hasil – hasil penelitian yang sudah ada, penelitian berkaitan dengan rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan yang berbasis nilai keadilan adalah sudah pernah dilakukan dalam tema dan permasalahan – permasalahan yang sama akan tetapi fokus bahasanya berbeda. Adapun hasil penelitian yang pernah ada yang berkaitan antara lain.



No	Nama	Judul	Kesimpulan disertasi	Kebaharuan disertasi
1.	Muhammad Tanzil Multazam (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sidoarjo)	Kewenangan Notaris Sebagai Pejabat Umum Dalam Membuat Akta Pertanahan dan Akta Risalah Lelang Menurut Undang-Undang No 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris	Berdasarkan analisis diatas telah ditemukan bahwa notaris meskipun diberikan perluasan kewenangan oleh Pasal 15 Ayat (2) huruf g UUJN untuk membuat akta risalah lelang, namun ternyata hal tersebut menjadi tidak berlaku dikarenakan bertentangan dengan Vendu Reglement yang notabene adalah undang-undang yang khusus mengatur tentang lelang.	Ketentuan notaris membuat akta risalah lelang, maka akta tersebut tidak sesuai dengan akta otentik yang dimaksud dalam Pasal 1868 BW, dikarenakan notarisbukanlah pejabat yang berwenang.
2	Henny Saida Flora. (Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran")	Hubungan Antara Badan Pertanahan Nasional Dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Proses Pendaftaran Tanah	Pelaksanaan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain. Setiap perbuatan hukum dalam membuat akta peralihan hak atas tanah yang berhak adalah PPAT	Tanpa adanya akta peralihan dari PPAT maka BPN tidak dapat bekerja untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah. Dalam hal ini terlihat jelas hubungan kerja antara kedua lembaga ini saling mempengaruhi dalam membuat akta peralihan dan pendaftaran hak atas tanah.
3	Mohandas Sherividy, (Pascasarjana Universitas Sumatera Utara)	Pengawasan terhadap notaris dan tugas jabatannya guna menjamin perlindungan	Pelaksanaan pengawasan terhadap notaris oleh majelis pengawas notaris belum memadai	Kurang sekali perhatian dalam memberikan pengawasan, karena terlalu sibuk dengan

		hukum bagi kepentingan umum		jabatannya yang telah ada, sehingga banyak notaris yang dipanggil yang berwajib karena kurangnya pengawasan tersebut.
--	--	-----------------------------	--	---

2.0. Sistematika Penelitian

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan, maka disertasi ini terdiri dari 6 (enam) bab, yakni sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, dan metode penelitian

Bab II Tinjauan Pustaka, berisi pengertian pertanahan, perbedaan Antara notaris dengan PPAT, dan perbedaan antara MPN dan MKN.

Bab III Berisi pelaksanaan pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan belum berbasis nilai keadilan.

Bab IV berisi problematika pengawasan notaris atas pembuatan akta pertanahan saat ini.

BAB V rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris atas pembuat akta pertanahan yang berbasis nilai keadilan.

BAB VI Penutup berisi kesimpulan dan implikasi kajian disertasi dan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pertanahan

a. Pengertian Umum

Sebutan "tanah" dalam bahasan ini dapat dipahami dengan berbagai arti, maka penggunaannya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah sebutan istilah "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyai tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagai tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang di permukaan bumi.

Oleh karena itu, dalam Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk menggunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, dengan demikian yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang

menggunakan yang bersumber dengan hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah, air serta ruang yang ada di atasnya (Boedi Harsono, 2002: 18).

Hukum pertanahan menurut Oxley Oxland dan Stein (dalam Herman Soesangobeng, 2012: 5) mengajarkan pertalian sinergi antara pelbagai cabang ilmu hukum yang menyangkut hubungan pertanahan. Hal itu didasarkan pada kenyataan



bahwa setiap tindakan dan perbuatan hukum orang (*Corpus*) atas tanah selalu akan terkait dan melibatkan unsur-unsur hukum yang diatur dalam cabang-cabang ilmu hukum lainnya seperti tata negara, tata pemerintahan, pidana, dagang, pajak, perbankan, militer, bahkan hukum internasional.

Secara umum, Herman Soesangobeng (2012: 7) merumuskan hukum pertanahan sebagai : "kumpulan peraturan yang mengatur hubungan sinergi dari pelbagai cabang hukum dan kedudukan hukum hak keperdataan orang atas tanah sebagai benda tetap, yang dikuasai untuk dimiliki maupun dimanfaatkan serta dinikmati hasilnya oleh manusia, baik secara pribadi maupun dalam bentuk persekutuan hidup bersama.

b. Kewenangan Pertanahan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria
Perbuatan hukum oleh pemerintah dapat berupa pengaturan atau mengatur, yaitu suatu perbuatan hukum publik pemerintah yang bersegi satu atau sepihak (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) yang mengikat atau berlaku secara umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturannya. Wewenang mengatur atau pengaturan berkaitan dengan kekuasaan atau otoritas yang harus ditaati oleh pihak yang diatur. Pengaturan ini berbeda dengan pembuatan undang-undang atau legislasi, yaitu pembuatan peraturan perundang-undangan untuk mengatur kelakuan sosial yang dilakukan secara spesifik oleh suatu badan representative atau perwakilan.

Hak untuk mengatur dari negara atau pemerintah disebut sebagai wewenang atau kewenangan atau *bevoegdheid*. Wewenang tersebut haruslah sah atau *rechtmatig* yang memiliki tiga fungsi, yaitu:

- 1) Bagi aparat pemerintahan, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuurnormen*)
- 2) Bagi masyarakat, asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*)
- 3) Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).

Jadi, persoalan kewenangan tidak terlepas kaitannya dengan Hukum Tata Negara atau Hukum Administratif Negara (Hukum Tata Pemerintahan), karena kedua bidang hukum tersebut mengatur tentang kewenangan. Hukum administratif berisi norma hukum pemerintahan yang menjadi parameter terhadap penggunaan kewenangan oleh badan-badan pemerintah. Parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan tersebut adalah kepatuhan hukum atau ketidakpatuhan hukum (*improper legal or improper illegal*). Apabila terjadi penggunaan kewenangan secara *improper illegal* maka badan pemerintah yang berwenang harus mempertanggungjawabkan secara hukum.¹⁰³

Jadi, pengaturan masalah pertanahan dan agrarian telah mempunyai landasan konstitusional yang merupakan arah dan kebijakan bagi pengelolaan tanah

¹⁰³Tatik Sri Djatmiati, *Prinsip-prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana UNAIR, Surabaya, 2002, hal. 61.

sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 (3) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor. 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UUPA). Berdasarkan kewenangan yang bersumber dari UUD 1945 dan UUPA tersebut maka Pemerintah membuat suatu kebijakan pertanahan nasional (*national land policy*) yang menjadi dasar dalam pengurusan bidang pertanahan di Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria Nomor. 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UUPA) memberikan peluang kepada Pemerintah untuk melimpahkan sebagian kewenangannya di bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian maka perubahan penyelenggaraan atau pengurusan bidang pertanahan harus didasarkan pada undang-undang.

c. Pendaftaran Tanah

Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 Angka 1 yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuansatuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidangbidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau

Peraturan Pemerintah ini (UU No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 Angka 9). Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (UU No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 Angka 10).

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal (UU No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 Angka 11).

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian (UU No. 24 Tahun 1997 Pasal 1 Angka 12).

Sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 24 Tahun 1997 Pasal 3, pendaftaran tanah bertujuan :

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang

diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pendaftaran atas tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Adapun penyelenggara dan pelaksana pendaftaran tanah yang tercantum pada UU No 24 Tahun 1967 Pasal 6 adalah sebagai berikut :

- 1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.
- 2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

2.2. Pengertian Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang

pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.¹⁰⁴ Mendasarkan pada nilai moral dan nilai etika Notaris, maka pengembanan jabatan Notaris adalah pelayanan kepada masyarakat (klien) secara mandiri dan tidak memihak dalam bidang kenotariatan yang pengembanannya dihayati sebagai panggilan hidup bersumber pada semangat pengabdian terhadap sesama manusia demi kepentingan umum serta berakar dalam penghormatan terhadap martabat manusia pada umumnya dan martabat Notaris pada khususnya.¹⁰⁵

Notaris berasal dari kata "*nota literaria*" yaitu tanda tulisan atau karakter yang dipergunakan untuk menuliskan atau menggambarkan ungkapan kalimat yang disampaikan narasumber. Tanda atau karakter yang dimaksud merupakan tanda yang dipakai dalam penulisan cepat (*stenografie*). Awalnya jabatan Notaris hakikatnya ialah sebagai pejabat umum (*private notary*) yang ditugaskan oleh kekuasaan umum untuk melayani kebutuhan masyarakat akan alat bukti otentik yang memberikan kepastian hubungan Hukum Perdata, jadi sepanjang alat bukti otentik tetap diperlukan oleh sistem hukum negara maka jabatan Notaris akan tetap diperlukan eksistensinya di tengah masyarakat.¹⁰⁶ Notaris seperti yang dikenal di zaman Belanda sebagai *Republik der Verenigde Nederlanden* mulai masuk di

¹⁰⁴ Habib Adjie, 2008, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, (selanjutnyadisingkat Habib Adjie II), hal. 13.

¹⁰⁵ Herlien Budiono, 2007, *Notaris dan Kode Etiknya*, Upgrading dan Refreshing Course Nasional Ikatan Notaris Indonesia, Medan, hal. 3.

¹⁰⁶ G.H.S Lumban Tobing, 2000, *Peraturan Jabatan Notaris (Notaris Reglement)*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hal. 41.

Indonesia pada permulaan abad ke-17 dengan beradanya *Oost Ind. Compagnie* di Indonesia.¹⁰⁷

Pengertian menurut Pasal 1 angka 1 UUJN “Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksudkan oleh undang-undang”. Notaris merupakan Pejabat Publik yang menjalankan profesi dalam pelayanan hukum kepada masyarakat, guna memberi perlindungan dan jaminan hukum demi tercapainya kepastian hukum dalam masyarakat. Pejabat Umum adalah orang yang melaksanakan sebagian fungsi publik negara, yang khususnya di bidang hukum perdata.

Menurut G.H.S. Lumban Tobing memberikan pengertian Notaris yaitu Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.¹⁰⁸

Sedangkan menurut Colenbrunder, Notaris adalah pejabat yang berwenang untuk atas permintaan mereka yang menyuruhnya mencatat semua yang dialami dalam

¹⁰⁷*Ibid*, hal. 15.

¹⁰⁸G.H.S. Lumban Tobing, *Op.Cit*, hal. 31.

suatu akta dan menyaksikan (*comtuleert*) dalam akta tentang keadaan sesuatu barang yang ditunjukkan kepadanya oleh kliennya.¹⁰⁹

Pengertian Notaris dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menentukan “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.” Menurut Habib Adjie, Notaris merupakan suatu jabatan publik yang mempunyai karakteristik yaitu sebagai Jabatan, artinya 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 Notaris di Indonesia harus mengacu kepada UUJN. Jabatan Notaris merupakan suatu lembaga yang diciptakan oleh Negara. Menempatkan Notaris 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.¹¹⁰

Peran notaris sebagai pejabat umum yang diangkat oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk semakin besar terkait dengan semakin maraknya orang-orang membuat suatu badan hukum. Hal ini terjadi karena notaris berwenang untuk membuat suatu

¹⁰⁹Engelbrecht *De Wetboeken wetten en Veroordeningen, Benevens de Grondwet van de Republiek Indonesie, Ichtiar Baru-Van Voeve*, 1998, Jakarta, hal. 882.

¹¹⁰Habib Adjie I, *Op.Cit*, hal. 32-34.

bentuk akta otentik yang mampu memberikan perlindungan kepada pihak-pihak yang melakukan perjanjian dikemudian hari undang-undang mengatakan bahwa notaris sebagai pejabat umum yang diberi mandat untuk membuat akta otentik merupakan syarat sahnya dalam membuat suatu akta pendirian badan hukum, sebab akta yang dibuat notaris memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, dikarenakan sifat keotentikan yang dimiliki notaris tersebut atas akta yang dibuatnya.

Notaris merupakan suatu profesi yang dilatar belakangi dengan keahlian khusus yang ditempuh dalam suatu pendidikan dan pelatihan khusus. Hal ini menuntut notaris untuk memiliki pengetahuan yang luas dan tanggung jawab untuk melayani kepentingan umum. Pada saat notaris menjalankan tugasnya, notaris harus memegang teguh dan menjunjung tinggi martabat profesinya sebagai jabatan kepercayaan dan terhormat. Dalam melayani kepentingan umum, notaris dihadapkan dengan berbagai macam karakter manusia serta keinginan yang berbeda-beda satu sama lain dari tiap pihak yang datang kepada notaris untuk dibuatkan suatu akta otentik atau sekedar legalisasi untuk penegas atau sebagai bukti tertulis atas suatu perjanjian yang dibuatnya. Notaris dibebankan tanggung jawab yang besar atas setiap tindakan yang dilakukan berkaitan dengan pekerjaannya, dalam hal ini berkaitan dengan pembentukan akta otentik. Jabatan notaris mempunyai dua ciri dan sifat yang esentiil, yaitu ketidakmemihakan

(*impartiality*) dan kemandirian atau ketidakketergantungan (*independency*) di dalam memberikan bantuan kepada para kliennya.¹¹¹

UUJN dapat secara tegas memberikan pengertian yang spesifik dalam perbedaan jenis yang terdapat dalam akta otentik. Masyarakatnya mengetahui bahwa notaris merupakan pejabat yang membuat akta otentik. Masyarakat tidak pernah mengetahui secara spesifik jenis akta yang dibuat oleh notaris. Dalam kenyataannya suatu akta adalah otentik dikarenakan akta itu “dibuat oleh” pejabat dan dihadapan pejabat umum seperti yang dimaksud dalam pasal 1868 KUH Perdata.

Notaris dikatakan pejabat umum, dalam hal ini dapat dihubungkan dalam Pasal 1868 KUHPerdata yang menyatakan bahwa suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan dalam Undang-Undang dibuat oleh atau dihadapkan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu¹¹², oleh karena itu didalam Pasal 1 UJN diatur lebih lanjut tentang hal ini, bahwa yang dimaksud dengan Pejabat Umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik adalah Notaris, sepanjang tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada Pejabat atau orang lain. Pejabat umum lainnya yang juga dapat membuat suatu akta otentik adalah Hakim, Pegawai Catatan Sipil dan sebagainya.¹¹³

¹¹¹Budiono Herlien. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. Citra Aditya Bakti, 2013, hlm.92

¹¹²R. Subekti dan R. Tjitrosudibyo, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, h.475

¹¹³R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h.26

2.3. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk Hak Tanggungan.¹¹⁴

Landasan hukum mengenai peraturan jabatan pejabat pembuat akta tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998. Berdasarkan bunyi pasal 1 ayat 1 dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa yang dimaksud dengan PPAT atau Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan tanah dijelaskan bahwa yang disebut dengan PPAT adalah pejabat umum yang diberikan wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan dan akta pemberi kuasa pembebanan hak tanggungan menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

¹¹⁴Boedi Harsono, *Tugas dan Kedudukan PPAT*, (Majalah Hukum dan Pengembangan Universitas Indonesia, Jakarta, Edisi Desember 1995 No.6 Tahun XXV), hal 486

PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yaitu membuat akta peralihan hak atas tanah. Tanpa bukti berupa akta PPAT, para Kepala Kantor Pertanahan dilarang mendaftarkan perbuatan hukum yang bersangkutan.¹¹⁵ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), PPAT dibedakan menjadi 3 macam, yaitu:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

PPAT adalah pejabat umum yang diberikan wewenang untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang menjadi PPAT disini adalah Notaris atau mantan pejabat Badan Pertanahan Nasional setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

2. PPAT Sementara

PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

3. PPAT Khusus

PPAT Khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu. PPAT

¹¹⁵Ibid hal. 478

Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya

Dasar pengangkatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional tertanggal 2 Juni 1998 nomor 8-XI-1998 tentang Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dan Penunjukan Daerah Kerjanya.

a. Dasar Pelaksanaan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dasar hukum pelaksanaan jabatan PPAT adalah sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960. Di dalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atastanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah.¹¹⁶ Hal ini merupakan jabatan yang dijalankan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu ketentuan pada Pasal 19 dalam Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 yang mengatur mengenai pendaftaran tanah sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengupayakan terwujudnya kesatuan atau unifikasi dibidang hukum pertanahan di Indonesia, agar dapat memberikan suatu kepastian hukum dan kekuatan pembuktian yang lebih luas serta memperoleh tertib administrasi dibidang pertanahan bagi para pihak yang berkepentingan.

¹¹⁶Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan Cetakan kelima belas, Jakarta, 2002, h.689.

Pada Pasal 7 ayat 3 dalam Peraturan Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa peraturan tentang jabatan PPAT akan diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah tersendiri. Berdasarkan ketentuan yang menetapkan PPAT sebagai Pejabat Umum dan ketentuan bahwa akta PPAT adalah akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian penuh, maupun ketentuan tentang rahasia jabatan dari PPAT yang harus dipegang teguh sedangkan rahasia jabatan tersebut sangat berarti terhadap hubungan kepercayaan antara masyarakat yang menggunakan jasa PPAT.

Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (*initial registration*). Kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang terdiri atas:

- 1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- 2) Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan hak-haknya
- 3) Penerbitan sertifikat
- 4) Penyajian data fisik dan data yuridis
- 5) Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Pendaftaran untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematik dan pendaftaran secara sporadik. Pendaftaran sistematik dilaksanakan atas prakarsa, biaya dan lokasi ditentukan Badan Pertanahan Nasional (pemerintah), waktu penyelesaian dan pengumuman lebih singkat serta dibentuk panitia.

Pendaftaran secara sporadik dilaksanakan atas prakarsa, biaya dan lokasi ditentukan oleh pemilik tanah yang bersangkutan, waktu penyelesaian dan pengumuman lebih lama serta tidak mempunyai panitia pendaftaran. Pendaftaran tanah secara sporadik merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.

Saat dilakukan pengumpulan dan pengolahan data fisik, maka dilakukan kegiatan dan pemetaan yang meliputi:

- a) Pembuatan peta dasar pendaftaran, yang digunakan untuk pembuatan peta pendaftaran dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematik, serta digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang sebelumnya sudah didaftar. Penyiapan peta dasar pendaftaran diperlukan agar setiap bidang tanah yang didaftar dijamin letaknya secara pasti, karena dapat direkonstruksi di lapangan setiap saat
- b) Penetapan batas bidang-bidang tanah. Untuk memperoleh data fisik yang diperiukan, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batasbatasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tandatanda batasnya disetiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Dalam penetapan batas tersebut harus melibatkan tetangga yang berbatasan dengan tanah tersebut (delimitasi kontradiktoir)
- c) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Apabila

belum ada kesepakatan mengenai penetapan batas-batas tersebut, maka dibuatkan berita acara dan dalam gambar diberi catatan bahwa batas-batas tanahnya masih merupakan batas sementara

- d) Pembuatan Daftar Tanah. Bidang-bidang yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran, dibukukan dalam daftar tanah yang digunakan sebagai sumber informasi lengkap mengenai tanah tersebut.
- e) Pembuatan Surat Ukur. Untuk keperluan pendaftaran haknya, bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran dibuatkan surat ukur

Setelah kegiatan-kegiatan tersebut, tahap berikutnya adalah dilakukan Pembukuan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang selanjutnya penerbitan Sertipikat sebagai Surat Bukti Haknya guna kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis. Penyajian data fisik dan data yuridis bagi pihak-pihak yang membutuhkan atau berkepentingan, maka diselenggarakan tata usaha pendaftaran tanah berupa daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Menurut Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 daftar umum dan dokumen tersebut selanjutnya disimpan.

b. Tugas dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah

PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan

dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum sebagai berikut yaitu: jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik, pemberian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

PPAT dalam melaksanakan tugas pokok, mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum tersebut di atas sehubungan dengan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, yang terletak di wilayah daerah kerjanya, yang meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta. Kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 butir ke 24 dari Peraturan Pendaftaran Tanah yaitu bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu

Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 menetapkan bahwa:

“Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

Pasal 6 ayat (2) ini hanya disebutkan kegiatan-kegiatan tertentu, tidak disebutkan secara tegas kegiatan-kegiatan apa dalam pendaftaran tanah yang menjadi tugas PPAT untuk membantu kepala kantor pertanahan Kabupaten/kota. Tugas pokok PPAT dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kepala Kantor

Pertanahan ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu:

1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :

- 
- a) Jual beli
 - b) Tukar Menukar
 - c) Hibah
 - d) Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng)
 - e) Pembagian hak bersama
 - f) Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik
 - g) Pemberian Hak Tanggungan
 - h) Pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan

Kegiatan pendaftaran tanah ada dua macam yaitu kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Tugas utama Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah kegiatan pemeliharaan data pendaftaran. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdapat perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, berupa

pemindahan hak, pembagian hak bersama, pembebanan Hak Tanggungan, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik dan pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan, dalam perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dibutuhkan bantuan PPAT untuk membuat aktanya.

Kewenangan PPAT diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu:

- 1) Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang terletak di daerah kerjanya.
- 2) PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah menetapkan bahwa perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang dibuktikan dengan akta PPAT, yaitu :

- a) Jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dibuktikan dengan akta PPAT diatur dalam Pasal 37 ayat (1).
- b) Peralihan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang didahului dengan

likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur dibuktikan dengan akta PPAT diatur dalam Pasal 43 ayat (2).

- c) Pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, pembebanan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan atas Hak Milik dibuktikan dengan akta PPAT diatur dalam Pasal 44 ayat (1).

Kewajiban PPAT sebagaimana yang diatur dalam Pasal 45 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah :

- 1) Menjunjung tinggi Pancasila, UUD 1945 dan Negara Republik Indonesia.
- 2) Mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT.
- 3) Menyampaikan laporan bulanan kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
- 4) Menyerahkan Protokol PPAT dalam hal berhenti dari jabatannya atau melaksanakan cuti.
- 5) Membebaskan uang jasa bagi yang tidak mampu.
- 6) Membuka kantor setiap hari kerja kecuali cuti atau hari libur resmi.
- 7) Berkantor hanya di 1 kantor dalam daerah kerja sesuai dengan keputusan pengangkatan PPAT.
- 8) Menyampaikan alamat kantor, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT.

- 9) Melaksanakan Jabatannya secara nyata setelah pengambilan sumpah.
- 10) Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan.

Kewajiban lain yang harus dilaksanakan oleh PPAT, satu bulan setelah pengambilan sumpah jabatan ditentukan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu :

- 1) Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan.
- 2) Melaksanakan jabatannya secara nyata. PPAT harus berkantor di satu suatu kantor dalam daerah kerjanya dan wajib memasang papan nama serta menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan. Selanjutnya akta PPAT dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan, serta semua jenis akta diberi satu nomor urut yang berulang pada permukaan tahun takwim. Akta PPAT dibuat dalam bentuk asli sebanyak 2 (dua) lembar, yaitu:
 - a) Lembar pertama sebanyak 1 (satu) rangkap disimpan oleh PPAT yang bersangkutan
 - b) Lembar kedua sebanyak 1 (satu) rangkap atau lebih menurut banyaknya hak atas tanah atau satuan rumah susun yang menjadi

obyek perbuatan hukum dalam akta, yang disampaikan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, atau dalam hal akta tersebut mengenai pemberian kuasa membebankan hak tanggungan, disampaikan kepada pemegang kuasa untuk dasar pembuatan akta pemberian hak tanggungan, dan kepada pihak yang berkepentingan dapat diberikan salinannya.

Setiap lembar akta PPAT asli yang disimpan oleh PPAT harus dijilid sebulan sekali dan setiap jilid terdiri dari 50 lembar akta dengan jilid terakhir dalam setiap bulan memuat lembar-lembar akta sisanya. Pada sampul buku akta asli penjilidan akta-akta itu dicantumkan daftar akta didalamnya yang memuat nomor akta, tanggal pembuatan akta dan jenis akta.

Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditegaskan bahwa PPAT harus membuat satu daftar untuk semua akta yang dibuatnya. Buku daftar akta PPAT diisi setiap akhir hari kerja dengan garis tinta yang diparaf oleh PPAT yang bersangkutan.

PPAT berkewajiban mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan undang-undang atau Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.

PPAT harus dapat melaksanakan tugas yang diembannya dengan sebaik-baiknya, karena dalam Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah ditetapkan sanksi bagi PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku serta petunjuk dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Sanksi yang dikenakan berupa tindakan administratif, berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti rugi oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan tersebut.

Berdasarkan Pasal 40 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa :

Ayat (1) menyebutkan

“selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.”

Ayat (2) menyebutkan :

“PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan secara tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan”.

Hal tersebut jelas bahwa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh PPAT guna membantu kelancaran proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan.

Menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI Nomor 3 tahun 1997, beserta lampirannya yang berupa cover akta, bentuk akta PPAT dan tata cara pengisiannya, mulai berlaku sejak tanggal 2 Januari 2013 atau dikenal dengan PERKABAN 8/2012. Adapun substansi atau ketentuan yang diatur dalam PERKABAN 8/2012 antara lain mencakup¹¹⁷:

- a. Penyiapan dan pembuatan akta PPAT dilakukan sendiri oleh PPAT, PPAT Pengganti, PPAT Sementara, dan PPAT Khusus. Sebelum berlakunya PERKABAN 8/2012 Blanko akta PPAT disiapkan dan diterbitkan oleh BPN, dan hal ini merupakan suatu terobosan BPN untuk mengatasi kelangkaan blanko akta PPAT yang selama ini menjadi masalah rutin yang dihadapi PPAT dan masyarakat yang membutuhkan serta menghilangkan beban negara dimana selama ini blanko akta PPAT dibebankan pada APBN;
- b. Akta PPAT selain berfungsi sebagai alat bukti, juga berfungsi sebagai syarat pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, sehingga akta PPAT yang dibuat sesuai dengan bentuk dan tata cara pengisian yang diatur dalam PERKABAN 8/2012 yang bisa dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah. Kantor Pertanahan setempat akan menolak pendaftarannya jika akta PPAT dibuat tidak sesuai dengan bentuk dan tata cara pengisian yang diatur dalam PERKABAN 8/2012;

¹¹⁷ Latumeten, Pieter. 2013. Teknik Pembuatan PPAT Versi Perkaban 2012. http://medianotaris.com/teknik_pembuatan_akta_ppat_versi_perkaban_berita338.html diakses pada 25 Juli 2019.

- c. Masa peralihan PERKABAN 8/2012 yaitu: sejak tanggal 2 Januari 2013 sampai dengan 31 Maret 2013, PPAT masih dapat menggunakan Blanko akta PPAT yang disediakan oleh BPN sepanjang stock blanko PPAT masih tersedia di PPAT yang bersangkutan dan atau Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Jika sejak berlakunya PERKABAN ini (2 Januari 2013) PPAT tidak lagi menggunakan Blanko akta PPAT yang disediakan oleh BPN, maka PPAT yang bersangkutan wajib mengembalikan blanko akta PPAT kepada Kantor Pertanahan dengan membuat berita acara penyerahan selambat lambatnya tanggal 31 Maret 2013;
- d. Bentuk akta PPAT yang diatur dalam PERKABAN ini mencakup COVER AKTA dan FORMULIR AKTA (kepala akta, awal akta, komparisi, isi akta dan akhir akta);

Perbedaan Antara Notaris dan PPAT

NOTARIS	PPAT
Dasar Hukum	
UU No. 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris atas perubahan UU No.30 Tahun 2004	UU No. 5 Tahun 1960, PP No. 24 Tahun 1997, PP No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT dan PerBPN Np. 1 Tahun 2006
SK Menteri Kehakiman RI no. C-537. HT. 03.01/1998 Tentang Pengangkatan Notaris	SK Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8.XI-1998 Tentang Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Penunjukkan Daerah Kerjanya
Kode Etik	
Pasal 4 Ayat 2 UUJN Notaris Tentang Pengucapan Sumpah Jabatan	Pasal 28 ayat (2) huruf c Perka BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang

	Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
Pasal 83 Ayat 1 Tentang Kenotarisan.	Pasal 1 angka 2 Kode Etik Profesi PPAT
Tugas dan Wewenang	
<ol style="list-style-type: none"> 1. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; 2. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; 3. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan; 4. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya; 5. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta; 6. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau 7. membuat akta risalah lelang. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Jual beli; b. Tukar menukar; c. Hibah; d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng); e. Pembagian hak bersama; f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik; g. Pemberian Hak Tanggungan; h. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

2.4. Pengertian Majelis Pengawasan Notaris

Majelis Pengawas Notaris (“Majelis Pengawas”) adalah suatu badan yang mempunyai “kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris”. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 lebih mengarah pada pembinaan notaris untuk selalu melaksanakan tugas sesuai pada aturan yang mengatur tentang jabatan notaris. Majelis Pengawas melaksanakan kewenangan yang bersifat preventif, yaitu menjaga dan mencegah agar Notaris tidak terlibat dalam suatu permasalahan hukum.

2.5. Pengertian Majelis Kehormatan Notaris

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris Pasal 1 menyebutkan bahwa Majelis Kehormatan Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pembinaan Notaris dan kewajiban memberikan persetujuan atau penolakan untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan, atas pengambilan fotokopi Minuta Akta dan pemanggilan Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Majelis Kehormatan Notaris melakukan pembinaan lebih mengarah pada agar notaris terhindar dari perbuatan-perbuatan yang bersifat tindak pidana disaat melaksanakan tugas-tugasnya sebagai notaris. Kedudukan Majelis Kehormatan Notaris ada dan diadakan sebagai perwujudan pelaksanaan tugas Majelis Pengawas Daerah yang dialihkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan didukung oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012, sehingga pada prinsipnya Majelis Kehormatan Notaris yang berkedudukan di Kabupaten dan Kota, mempunyai kedudukan yang setara dengan Majelis Pengawas Daerah yang berada di Kabupaten dan Kota, oleh karena itu senyatanya perbandingan kewenangan Majelis Kehormatan Notaris dapat dibandingkan dengan kewenangan Majelis Pengawas Daerah, sehingga dapat diambil sebuah perbedaan yang jelas perbandingan

kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Kehormatan Notaris dengan Majelis Pengawas Notaris khususnya Majelis Pengawas Daerah.

Kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Kehormatan Notaris sebagaimana telah disebutkan di atas hanya melaksanakan sebagian tugas Majelis Pengawas Daerah Notaris setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, selain kewenangan Majelis Pengawas Daerah yang telah berkurang, maka kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat, masih mempunyai kewenangan yang sama sebagaimana kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut, di saat masih berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 (saat ini UU No.2 Tahun 2014) tentang Jabatan Notaris.

Majelis Kehormatan Notaris melaksanakan kewenangan yang bersifat reaktif dan kuratif. Reaktif, karena Majelis Kehormatan Notaris baru bertindak apabila terdapat permohonan dari penyidik, penuntut umum dan hakim, sebagai akibat timbulnya permasalahan hukum terkait Notaris dan/atau produk hukum yang dihasilkan Notaris. Kuratif, karena Majelis Kehormatan Notaris Wilayah (berdasarkan hasil eksaminasi Majelis Pemeriksa) memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mendudukan permasalahan hukum yang sebenarnya terjadi, apabila timbul sengketa dan/atau tindak pidana yang melibatkan Notaris atau produk hokum yang dibuat oleh Notaris. Majelis Kehormatan Notaris Wilayah memiliki diskresi untuk menolak atau menyetujui permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum dan hakim berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis

Pemeriksa¹¹⁸. Dalam melaksanakan tugasnya Majelis Kehormatan Notaris dibantu oleh majelis pemeriksa dan sekretariat Majelis Kehormatan Notaris

2.6. Pengertian Rekonstruksi Kebijakan

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa “re” berarti pembaharuan sedangkan “konstruksi” sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula ¹¹⁹, sedangkan menurut James P.

Menurut Yusuf Qardhawi rekonstruksi mencakup tiga poin penting, pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat

¹¹⁸ Universitas Sumatera Utara, Loc.Cit., 38

¹¹⁹ 5 B.N. Marbun, 1996, Kamus Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.469.

ini¹²⁰. Sedangkan menurut Andi Hamzah pengertian dari rekonstruksi adalah penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik dengan mengulangi peragaan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun oleh hakim, untuk memperoleh keyakinan¹²¹. Sehingga dalam hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa rekonstruksi adalah penyusunan kembali guna untuk memperbaiki hal yang salah akan sesuatu yang telah ada dengan tujuan untuk penyempurnaan.

Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari kata “bijak” yang berarti “selalu menggunakan akal budidaya; pandai; mahir”.¹²² Selanjutnya dengan memberi imbuhan ke- dan -an, maka kata kebijakan berarti “rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan. Pengertian di atas setidaknya memberikan dua poin penting yang perlu dipahami, yaitu: pertama, pengambilan keputusan mesti didasarkan kepada pertimbangan-pertimbangan logis sehingga dapat diterima oleh semua pihak yang menjadi sasaran keputusan tersebut. Kedua, pengambilan keputusan yang pada gilirannya melahirkan satu atau lebih keputusan dapat dijadikan sebagai garis-garis besar untuk melakukan suatu pekerjaan, profesi atau kepemimpinan.

¹²⁰ Yusuf Qardhawi dalam Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih, 2014 Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya,

¹²¹ Gesied Eka Ardhi Yunatha, 2010, Analisis Pelaksanaan Rekontruksi Dalam Proses Penyidikan Guna Mengungkap Pemenuhan Unsur Delik Pencurian Dengan Kekerasan, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta

¹²² Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta : Balai Pustaka, 2002), hlm.13

Menurut Lasswell dan Kaplan, kebijakan adalah alat untuk mengapai tujuan dimana kebijakan adalah program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek. ¹²³ Henz Eulau dan Kenneth Previt merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang yang melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.¹²⁴

Dalam mengambil sebuah kebijakan maka diperlukan tahap-tahap pengambilan kebijakan tersebut. Tahap-tahap pengambilan kebijakan ini merupakan prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan dalam pengambilan kebijakan. Prinsip-prinsip dasar dari permasalahan kebijakan ini merupakan sebuah proses analisa kebijakan yang akan diterapkan. Analisa kebijakan ini pada dasarnya merupakan proses kognitif, sementara pembuatan kebijaksanaan bersifat politis¹²⁵.

Menurut Kamus Cambridge, kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah yang memengaruhi setiap orang di suatu negara atau negara bagian atau kebijakan secara umum. David Easton dalam *A Systems Analysis of Political Life* (1965) mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Dalam *Encyclopedia of Policy Studies* (1950), Lasswell dan Kaplan menyatakan, kebijakan publik adalah suatu program

¹²³ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : Yayasan Pancur Siwa, 2004), hlm. 21

¹²⁴ Hesel Nogi S dan Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, (Yogyakarta : YPAPI dan Lukman Offset, 2003), hlm. 3

¹²⁵ William N. Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Hanindita Graha Widya, 1999), hlm. 72

pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek yang terarah. Menurut Anderson dalam Public Policy Making (1984), kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Thomas R Dye dalam Understanding Public Policy (1978) menyatakan, kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.

Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Tujuan kebijakan publik adalah dapat diperolehnya nilai-nilai oleh publik baik yang bertalian dengan barang publik (public goods) maupun jasa publik (public service). Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup baik fisik maupun non-fisik. Tahap-tahap kebijakan publik Harold F Gortner dalam Public Administration (1984) menjelaskan terdapat lima tahap dalam proses terjadinya kebijakan publik adalah:

1. Identifikasi masalah

Identifikasi masalah (identification of needs) yaitu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria. Antara lain menganalisis data, sampel dan data statistik, model-model simulasi, analisis sebab akibat dan teknik-teknik peramalan.

2. Formulasi

Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategi, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan.

3. Adopsi

Adopsi mencakup analisis kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan teknik-teknik penganggaran.

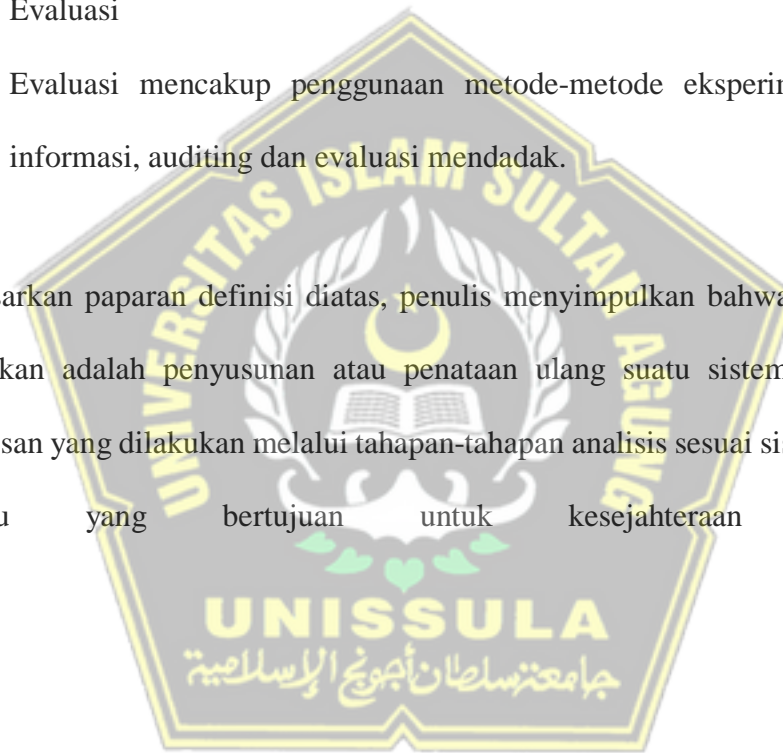
4. Aplikasi

Aplikasi yaitu pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasi, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga dan skenario pelaksanaan

5. Evaluasi

Evaluasi mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing dan evaluasi mendadak.

Berdasarkan paparan definisi diatas, penulis menyimpulkan bahwa Rekonstruksi Kebijakan adalah penyusunan atau penataan ulang suatu sistem pengambilan keputusan yang dilakukan melalui tahapan-tahapan analisis sesuai sistematika yang berlaku yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat.



BAB III

PELAKSANAAN PENGAWASAN NOTARIS ATAS

PEMBUATAN AKTA PERTANAHAN BELUM BERBASIS

NILAI KEADILAN

**3.1 Definisi, Kewajiban dan Kewenangan Majelis Pengawasan Notaris
(MPN) dan Majelis Kehormatan Notaris (MKN)**

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor.2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Notaris merupakan suatu badan yang memiliki wewenang dan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.

Majelis Pengawas Notaris ini terdiri dari majelis pengawas daerah, wilayah dan propinsi (MPD, MPW, dan MPP). Sebagaimana dalam Pasal 68, Pasal 69 ayat (1), Pasal 72 ayat (1) dan Pasal 76 ayat (1) Undang Undang Nomor. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang tingkatan-tingkatan Majelis Pengawas Notaris, yaitu:

- i. Majelis Pengawas Daerah Notaris berkedudukan di kota atau kabupaten;
- ii. Majelis Pengawas Wilayah Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Propinsi;
- iii. Majelis Pengawas Pusat Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Unsur-unsur Majelis Pengawas Notaris sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 ayat (3), Tentang Jabatan Notaris, yaitu:

- a. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
- b. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang;
- c. Ahli Akademisi sebanyak 3 (tiga) orang

Kewenangan dan Kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris tercantum secara detail pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Adapun secara umum majelis ini mempunyai ruang lingkup kewenangan untuk menyelenggarakan sidang pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris (Pasal 70 huruf a, Pasal 37 ayat 91) huruf a dan b, Pasal 77 huruf a dan b UUJN).

Menurut Surat Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. C.HT.03.10-05. Tentang Pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris:

1. Pada Nomor 7.1 disebutkan bahwa pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang berkedudukan di Ibukota Provinsi, keanggotaannya terdiri dari:
 - a. Unsur Pemerintah adalah pegawai Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten/ Kota setempat dan Pegawai Balai Harta Peninggalan bagi daerah yang ada Balai Harta Peninggalan;
 - b. Unsur Organisasi Notaris adalah anggota Notaris yang diusulkan oleh pengurus daerah Ikatan Notaris Indonesia setempat;
 - c. Unsur Ahli/ Akademisi adalah staf pengajar/ dosen dari fakultas hukum universitas negeri/ swasta atau perguruan tinggi ilmu hokum setempat.

2. Pada Nomor 7.2 disebutkan bahwa pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang tidak berkedudukan di ibukota provinsi, keanggotaannya terdiri atas:
 - a. Unsur Pemerintah adalah pegawai Unit Pelaksana Teknis yang berada dibawah Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia setempat;
 - b. Unsur Organisasi Notaris adalah Notaris yang diusulkan oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia setempat;
 - c. Unsur Ahli/ Akademisi adalah staf pengajar / dosen dari Fakultas Hukum Universitas Negeri/ Swasta atau perguruan tinggi Ilmu Hukum setempat.¹²⁶

Kewenangan dan Kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris; Menurut Pasal 70 kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris, meliputi:

- a. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (satu) kali dalam waktu 1 (satu) tahun atau pada setiap waktu yang dianggap perlu;
- c. Memberikan ijin cuti sampai dengan waktu 6 (enam) bulan;
- d. Menetapkan Notaris Pengganti dengan memperhatikan usul Notaris yang bersangkutan;

¹²⁶ . Surat Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. C.HT.03.10-05. Tentang Pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris. Nomor 7 bagian 1 dan 2.

- e. Menentukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris, Notaris telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih;
- f. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang sementara Protokol Notaris yang diangkat sebagai Pejabat Negara;
- g. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;
- h. Menyampaikan laporan pada Nomor 1 (satu) sampai dengan nomor 7 (tujuh) kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris.¹²⁷

Menurut Pasal 71, Majelis Pengawas Daerah Notaris berwenang:

1. Mencatat dalam buku daftar yang termasuk dalam Protokol Notaris dengan menyebutkan tanggal pemeriksaan, jumlah Akta serta jumlah surat di bawah tangan yang disahkan dan yang dibuat sejak tanggal pemeriksaan terakhir;
2. Membuat berita acara pemeriksaan dan menyampaikannya kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris, dengan tembusan kepada Notaris yang bersangkutan, Organisasi Notaris dan Majelis pengawas Pusat;
3. Merahasiakan isi akta dan hasil pemeriksaan;
4. Menerima salinan yang telah disahkan dari daftar akta dan daftar lain dari Notaris yang merahasiakannya;
5. Memeriksa laporan masyarakat terhadap Notaris dan menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris dalam waktu

¹²⁷ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 70.

30 (tiga puluh) hari, dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan, Notaris terlapor, Majelis Pengawas Pusat dan Organisasi Notaris.¹²⁸

6. Kewenangan dan Kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris.

Menurut Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), kewenangan Majelis pengawas Daerah Notaris yang bersifat Administratif dilakukan oleh ketua, wakil ketua, salah satu anggota, yang diberi wewenang berdasarkan keputusan rapat umum Majelis Pengawas Daerah Notaris, adapun kewenangan tersebut meliputi:

1. Memberikan ijin cuti untuk jangka waktu sampai dengan 6 (enam) bulan;
2. Menetapkan Notaris pengganti;
3. Menemukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris, Notaris yang bersangkutan telah berumur 25
4. (dua puluh lima) tahun atau lebih;
5. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang;
6. Memberi paraf dan menandatangani daftar akta, daftar surat dibawah tangan yang dibukukan, dan daftar surat lain yang diwajibkan oleh undang-undang;

¹²⁸ Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 71.

7. Menerima penyampaian secara tertulis salinan dari daftar akta, surat dibawah tangan yang disahkan, dan daftar surat dibawah tangan yang dibukukan yang telah disahkan, yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lambat 15 (lima belas) hari kalender pada bulan berikutnya yang memuat sekurang-kurangnya nomor, tanggal dan judul akta.¹²⁹

Menurut Pasal 14, adanya kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang bersifat administratif yang memerlukan keputusan rapat, yaitu:

1. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang Protokol Notaris, bagi Notaris yang diangkat sebagai Penjabat Negara;
2. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang protocol Notaris yang meninggal dunia;
3. Memberi persetujuan atas permintaan penyidik, penuntut umum atau hakim untuk proses peradilan;
4. Menyampaikan fotokopi Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang diletakkan pada Minuta Akta atau protocol Notaris dalam penyimpanan Notaris;
5. Memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.¹³⁰

¹²⁹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 13.

¹³⁰ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 15.

Kewenangan dan kewajiban Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris Dalam Bagian Ke III Nomor 1.2. disebutkan Majelis Pengawas Daerah Notaris berwenang:

1. Menyampaikan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris mengenai tanggapan Majelis pengawas Daerah Notaris berkenaan dengan keberatan atas putusan cuti;
2. Memberitahukan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris mengenai adanya dugaan unsur pidana yang ditemukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris atas laporan yang disampaikan kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris.
3. Mencabut izin cuti yang dibarikan dalam sertifikat cuti;
4. Menandatangani dan memberi paraf Buku Daftar Akta dan Buku Khusus yang dipergunakan untuk mengesahkan tanda tangan surat di bawah tangan dan untuk membukukan surat dibawah tangan;
5. Menerima dan menatausahakan Berita Acara Penyerahan protokol;
6. Menyampaikan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris:
 - a. Laporan berkala setiap 6 (enam) bulan sekali atau pada bulan Juli dan Januari;
 - b. Laporan insidentil setiap 15 (lima belas) hari setelah pemberian izin cuti Notaris.¹³¹

¹³¹ Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39 PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris. Bagian Ke III Nomor 1.2.

Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Wewenang Majelis Pengawas Daerah Notaris berkaitan dengan pengambilan Minuta Akta dan/ atau pemanggilan Notaris baik sebagai saksi maupun sebagai tersangka oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim.

Prosedur Pengambilan Minuta Akta oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, dalam Pasal 8 ayat 1, Pasal 9 sampai dengan 11, yaitu:

- a. Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim untuk kepentingan proses peradilan dapat mengambil Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris yang terdapat dalam Penyimpanan Notaris, dengan meminta kepada Notaris yang bersangkutan untuk membawa Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris yang terdapat dalam Penyimpanan Notaris, dengan syarat harus mengajukan permohonan tertulis pada Majelis Pengawas Daerah Notaris setempat.¹³²
- b. Majelis Pengawas Daerah Notaris memberikan persetujuan untuk pengambilan Minuta Akta dan atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam Penyimpanan Notaris oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim untuk kepentingan proses peradilan, apabila:

¹³² Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 8 ayat (1).

1. Ada dugaan tindak pidana yang terkait dengan Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris;
 2. Belum gugur hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluarsa peraturan perundang-undangan di bidang pidana;
 3. Ada penyangkalan keabsahan tanda tangan dari para pihak;
 4. Ada dugaan pengurangan atau penambahan dari Minuta Akta;
 5. Ada dugaan Notaris melakukan pemunduran tanggal akta.¹³³
- c. Persetujuan Majelis Pengawas Daerah Notaris diberikan setelah mendengar keterangan dari Notaris yang bersangkutan;¹³⁴
- d. Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak memberikan persetujuan untuk pengambilan Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris, apabila tidak memenuhi ketentuan pada Pasal 9;¹³⁵
- e. Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak permohonan pengambilan Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan Pada Minuta Akta atau Protokol Notaris oleh Penyidik, Penuntut

¹³³ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 9.

¹³⁴ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 10.

¹³⁵ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 11.

Umum atau Hakim harus memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap pengambilan tersebut;¹³⁶

- f. Jika jangka waktu 14 (empat belas) hari itu terlampaui maka Majelis Pengawas Daerah Notaris dianggap menyetujui pengambilan Minuta Akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris.¹³⁷

Prosedur Pemanggilan Notaris oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 18:

- a. Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, untuk kepentingan proses peradilan dapat memanggil Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris setempat¹³⁸
- b. Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat memberikan persetujuan pemanggilan Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) apabila:
 1. Ada dugaan tindak pidana yang berkaitan dengan Minuta Akta dan atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris yang terdapat dalam penyimpanan Notaris;

¹³⁶ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 12 ayat (1).

¹³⁷ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 12 ayat (2)

¹³⁸ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 14 ayat (1)

2. Belum gugurnya hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluarsa dalam peraturan perundang-undangan dibidang pidana;¹³⁹
- c. Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat memberi persetujuan kepada Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim setelah mendengar keterangan dari Notaris yang bersangkutan;¹⁴⁰
- d. Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak memberikan persetujuan pemanggilan Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa kepada Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, apabila tidak memenuhi persyaratan dalam Pasal 15;¹⁴¹
- e. Majelis Pengawas Daerah Notaris wajib memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan secara tertulis dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sejak permohonan secara tertulis untuk pemanggilan Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa yang diajukan oleh Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim kepada Majelis Pengawas Notaris;¹⁴²
- f. Jika jangka waktu 14 (empat belas) hari terlampaui dan Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak memberikan persetujuan atau penolakan persetujuan pemanggilan Notaris sebagai saksi, tersangka atau terdakwa secara tertulis kepada Penyidik, Penuntut Umum atau Hakim, maka Majelis Pengawas Daerah Notaris dianggap menyetujui pemanggilan Notaris.

¹³⁹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 15

¹⁴⁰ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 16.

¹⁴¹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 17.

¹⁴² Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 18 ayat (2).

Wewenang Majelis Pengawas Daerah Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kode Etik Notaris. Adapun menurut Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Daerah berwenang menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris, karena itu Majelis Pengawas Daerah Notaris memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap larangan dalam Kode Etik Notaris yang terdapat dalam Pasal 4 Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia, yang ditetapkan pada tanggal 28 Januari 2005, yaitu Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat melakukan pengawasan terhadap Notaris, apabila ada dugaan-dugaan bahwa Notaris:

1. memiliki lebih dari 1 (satu) kantor, baik kantor cabang ataupun kantor perwakilan;
2. memasang papan nama dan/ atau tulisan barbunyi “Notaris/Kantor Notaris diluar lingkungan kantor;
3. melakukan publikasi atau promosi diri, baik sendiri maupun secara bersama-sama, dengan mencantumkan nama dan jabatannya, menggunakan sarana media cetak dan/ atau elektronik, dalam bentuk:
 - a. Iklan;
 - b. Ucapan selamat;
 - c. Ucapan belasungkawa;
 - d. Ucapan terima kasih;
 - e. Kegiatan pemasaran;
 - f. Kegiatan sponsor, baik dalam bidang sosial, keagamaan maupun olahraga;

4. Bekerja sama dengan biro jasa/ orang/ Badan Hukum yang pada hakekatnya bertindak sebagai perantara untuk mencari atau mendapatkan klien;
5. Menandatangani akta yang proses pembuatan minutanya telah dipersiapkan oleh pihak lain;
6. Mengirimkan Minuta Akta kepada klien untuk ditandatangani;
7. Berusaha atau berupaya dengan jalan apapun, agar seseorang berpindah dari Notaris lain kepadanya, baik upaya itu langsung ditujukan kepada klien yang bersangkutan maupun melalui perantara orang lain;
8. Melakukan pemaksaan kepada klien dengan cara menahan dokumendokumen yang telah diserahkan dan/atau melakukan tekanan psikologis dengan maksud agar klien tersebut tetap membuat akta padanya;
9. Melakukan usaha-usaha, baik langsung maupun tidak langsung yang menjurus ke arah timbulnya persaingan tidak sehat dengan sesama rekan Notaris;
10. Menetapkan honorarium yang harus dibayar oleh klien dalam jumlah yang lebih rendah dari honorarium yang telah ditetapkan perkumpulan;
11. Mempekerjakan dengan sengaja orang yang masih berstatus sebagai karyawan kantor Notaris lain tanpa persetujuan terlebih dahulu dari Notaris yang bersangkutan;
12. Menjelekkan dan/ atau mempersalahkan rekan Notaris atau akta yang dibuat olehnya. Dalam hal seorang Notaris menghadapi dan/ atau menemukan suatu akta yang dibuat oleh rekan sejawat yang ternyata didalamnya terdapat kesalahan-kesalahan yang serius dan/atau membahayakan klien, maka Notaris tersebut wajib memberitahukan kepada rekan sejawat yang bersangkutan atas kesalahan yang dibuatnya dengan cara tidak menggurui, melalaikan untuk

mencegah timbulnya hal-hal yang tidak diinginkan terhadap klien yang bersangkutan ataupun rekan sejawat tersebut.

13. Membentuk kelompok sesama rekan sejawat yang bersifat eksklusif dengan tujuan untuk melayani kepentingan suatu instansi atau lembaga, apalagi menutup kemungkinan bagi Notaris lain untuk berpartisipasi;

14. Melakukan perbuatan-perbuatan lain yang secara umum disebut sebagai pelanggaran-pelanggaran terhadap Kode Etik Notaris antara lain tidak terbatas pada pelanggaran-pelanggaran terhadap:

- a. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;
- b. Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- c. Isi sumpah jabatan Notaris;
- d. Hal-hal yang menurut ketentuan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dan/atau Keputusan-Keputusan lain yang telah ditetapkan oleh Organisasi Ikatan Notaris Indonesia tidak boleh dilakukan oleh anggota

7. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Menurut Pendapat Majelis Pengawas Daerah Notaris

Menurut sifatnya kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dibagi menjadi 4 (empat), yaitu:

1. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang berkaitan dengan pemeriksaan atas pengambilan Minuta Akta;
2. Melakukan pemeriksaan atas pemanggilan Notaris dalam proses peradilan;

3. Melakukan pemeriksaan terhadap laporan masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik oleh Notaris atau peraturan mengenai Jabatan Notaris;
4. Melakukan pemeriksaan terhadap protokol Notaris.¹⁴³

Menurut sifatnya, kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dapat juga dikelompokkan menjadi:

1. Pengawas para Notaris di wilayah kerja Majelis Pengawas Daerah Notaris;
2. Pembina bagi para Notaris;
3. Pengontrol penyidik, penuntut umum dan hakim agar pemanggilan Notaris oleh penyidik, penuntut umum dan hakim tidak dilakukan dengan sembarangan.¹⁴⁴

3.2 Definisi, Kewajiban dan Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris (MKN)

Majelis Kehormatan Notaris adalah badan yang berwenang untuk melaksanakan pembinaan Notaris. Badan ini juga berkewajiban memberikan persetujuan atau penolakan untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan. Hal itu dilakukan dengan pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris (Pasal 1 Permenkum HAM Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris).

¹⁴³ Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia, yang ditetapkan pada tanggal 28 Januari 2005. Pasal4.

¹⁴⁴ Majalah Renvoi Nomor: 8.56 V Januari 2008. Berita Daerah Mengenai Banyak Notaris Dipanggil MPW. hal.44.

Keanggotaan MKN terdiri dari perwakilan pemerintah, notaris dan ahli atau akademisi. Satu orang menjabat ketua. Satu lainnya menjadi wakil ketua. Kemudian sisanya sebanyak lima orang menjabat anggota MKN. UU Jabatan Notaris Pasal 66 menjelaskan salah satu wewenang MKN.

Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan majelis kehormatan notaris berwenang:

- a. Mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan notaris
- b. Memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan notaris
- c. Pengambilan fotokopi Minuta Akta atau surat-surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibuat berita acara penyerahan.

MKN berfungsi untuk membina notaris. Anggotanya berjumlah enam tujuh orang yang terdiri dari unsur notaris sebanyak tiga orang, pemerintah sebanyak dua orang, dan ahli atau akademisi sebanyak dua orang (Pasal 66a UU Jabatan Notaris). Tugas lembaga ini adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan pembinaan terhadap Majelis Kehormatan Wilayah yang berkaitan dengan tugasnya.
2. Melakukan pengawasan terhadap majelis kehormatan notaris wilayah
3. Melakukan pemeriksaan terhadap permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum, hakim

4. Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan dan proses peradilan.
5. Lembaga ini wajib mendampingi notaris yang berhadapan dengan hukum yang disebabkan tugas-tugasnya. Majelis akan melindungi notaris agar tetap merahasiakan isi akta. Hal tersebut dijalankan untuk menjaga martabat dan profesi yang dijalankan. (Bab III Pasal 18). Tata kerja MKN diatur dalam Pasal 19-27, sebagaimana dijabarkan berikut ini:
 - a) Melaksanakan pembinaan notaris di seluruh wilayah Indonesia.
 - b) Majelis Kehormatan Notaris Wilayah berwenang untuk melaksanakan
6. Pemeriksaan terhadap notaris yang dimintakan persetujuan kepada Majelis Kehormatan Notaris Wilayah oleh penyidik, penuntut umum atau hakim
 - a) Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pengambilan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris
 - b) Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan, dan proses peradilan yang berkaitan dengan akta atau protokol yang berada dalam penyimpanan notaris
7. Dalam melakukan pemeriksaan terhadap notaris, ketua majelis kehormatan notaris wilayah membentuk majelis pemeriksa yang beranggotakan sebanyak 3 (tiga) orang yang terdiri dari setiap unsur anggota Majelis Kehormatan Notaris Wilayah.

8. Majelis pemeriksa terdiri atas satu orang ketua merangkap anggota; dan dua orang anggota.
9. Dalam melakukan pemeriksaan, majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh 1 (satu) sekretaris
10. Pembentukan majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal laporan diterima
11. Majelis pemeriksa berwenang memeriksa dan memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim terkait pengambilan fotokopi minuta akta dan surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta dan/atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris dan pemanggilan notaris
12. Setiap hasil pemeriksaan majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilaporkan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
13. Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (6) wajib mengirim laporan setiap bulan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Pusat
14. Majelis pemeriksa wajib menolak untuk memeriksa notaris yang mempunyai hubungan perkawinan atau hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah dan/atau ke atas tanpa pembatasan derajat, serta dalam garis ke samping sampai dengan derajat ketiga.
15. Dalam hal majelis pemeriksa mempunyai hubungan, Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah menunjuk penggantinya.

Kerahasiaan akta sangat dijaga oleh notaris. Kalaupun akta akan dibuka di pengadilan, aparat harus mengajukan permohonan dan persetujuan kepada majelis kehormatan. Lebih jelasnya diutarakan pada pasal 23 berikut ini:

1. Permohonan persetujuan pengambilan minuta akta atau protokol notaris dan pemanggilan notaris oleh pihak penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk hadir dalam pemeriksaan yang terkait dengan akta atau protokol yang berada dalam penyimpanan Notaris diajukan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah sesuai dengan wilayah kerja notaris yang bersangkutan.
2. Permohonan itu disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dan tembusannya disampaikan kepada notaris yang bersangkutan.
3. Permohonan itu harus memuat paling sedikit:
 - a) Nama notaris
 - b) Alamat kantor notaris
 - c) Nomor akta dan/atau surat yang dilekatkan pada minuta
 - d) Akta atau protokol dalam penyimpanan notaris
 - e) Pokok perkara yang disangkakan.
4. Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah wajib memberikan jawaban berupa persetujuan atau penolakan terhadap permohonan tersebut dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan.
5. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terlampaui, dianggap Majelis Kehormatan notaris wilayah menerima permintaan persetujuan.

Untuk menyikapi panggilan aparat hukum, majelis kehormatan berwenang untuk lebih dulu memanggil notaris untuk mengetahui persoalan apa yang sedang terjadi.

Langkah itu dilakukan dengan prosedur berikut :

- a. Dalam melakukan pemeriksaan, majelis pemeriksa berwenang melakukan pemanggilan terhadap notaris berdasarkan adanya permohonan dari penyidik, penuntut umum, atau hakim
- b. Pemanggilan notaris dilakukan melalui surat yang ditanda-tangani oleh Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
- c. Dalam keadaan mendesak pemanggilan dapat dilakukan melalui faksimili dan/atau surat elektronik yang segera disusul dengan surat pemanggilan
- d. Pemanggilan terhadap notaris dilakukan dalam waktu paling lambat 5 (lima) Hari sebelum pemeriksaan dilakukan
- e. Notaris wajib hadir memenuhi panggilan majelis pemeriksa dan tidak boleh diwakilkan
- f. Dalam hal Notaris tidak hadir setelah dipanggil secara sah dan patut sebanyak 2 (dua) kali berturut-turut, majelis pemeriksa dapat mengambil keputusan terhadap permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim

Setelah mendengarkan keterangan notaris yang berhadapan dengan proses hukum, majelis akan menempuh prosedur berikut ini (Pasal 25):

1. Majelis pemeriksa memberikan persetujuan atau penolakan setelah mendengar keterangan langsung dari notaris yang bersangkutan
2. Keterangan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan

3. Dalam hal majelis pemeriksa memberikan persetujuan atas permohonan penyidik, penuntut umum, atau hakim, notaris wajib:
 - a. Memberikan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang diperlukan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim
 - b. Menyerahkan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan dibuatkan berita acara penyerahan yang ditandatangani oleh notaris dan penyidik, penuntut umum atau hakim dengan disak-sikan oleh 2 (dua) orang saksi
4. Pengambilan minuta akta dan/atau surat-surat dalam penyimpanan notaris dilakukan dalam hal:
 - a. Adanya dugaan tindak pidana yang berkaitan dengan minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris.
 - b. Belum gugur hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluwarsa dalam peraturan perundang-undangan di bidang hukum pidana
 - c. Adanya penyangkalan keabsahan tanda tangan dari salah satu pihak atau lebih
 - d. Adanya dugaan pengurangan atau penambahan atas minuta akta
 - e. Adanya dugaan notaris melakukan pemunduran tanggal (antidatum).

Jika salah satu unsur tersebut terpenuhi, maka majelis akan memberikan persetujuan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim, untuk kepentingan proses peradilan terhadap notaris. MKN juga berwenang untuk mendampingi notaris dalam proses pemeriksaan dihadapan penyidik.

3.3 Pelaksanaan Pengawasan Notaris Atas Pembuatan Akta Pertanahan Belum Berbasis Nilai Keadilan

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh dari wawancara dan studi literature ditemukan bahwa pelaksanaan pengawasan notaris baik yang dilakukan oleh MPN maupun MKN atas pembuatan akta pertanahan belum berbasis nilai keadilan, antara lain :

1. Menurut UU Jabatan Notaris Tahun 2014 MKN harus mengetahui apabila ada notaris yang berurusan dengan proses hukum. Namun dalam prakteknya mahkamah mengemukakan bahwa proses peradilan pada pengambilan dokumen yang disimpan notaris dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan dokumen-dokumen yang sudah dibuat tidak perlu meminta persetujuan MKN. Menurut mahkamah, prosedur persetujuan tersebut dinilai tidak sesuai dengan prinsip equal protection sebagaimana yang dijamin UUD 1945. Ketidakpastian hokum tersebut mengindikasikan pengawasan notaris yang belum berbasis keadilan.
2. Sementara itu, terdapat kerancuan pada Pasal 1 Angka 6 dengan Pasal 66A dan 67 UUJN. Pasal 1 Angka 6 UUJN menyatakan bahwa MPN memiliki kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Sedangkan pada Pasal 66A menyebutkan MKN mempunyai kewenangan pembinaan terhadap Notaris, dan Pasal 67 menyebutkan bahwa MPN memiliki kewenangan pengawasan terhadap Notaris. Pasal 66A dan 67 yang merupakan hasil perubahan UUJN sudah membedakan kewenangan

antara MPN dan MKN. Akan tetapi, Pasal 1 Angka 6, sebelum perubahan maupun setelah perubahan, menunjukkan ketidakpastian hukum kewenangan pembinaan Notaris, dikarenakan *overlapping* kewenangan pembinaan antara MPN dan MKN.

3. Dalam pelaksanaan pengawasan ada ketidakadilan dalam penyebutan makna atau pengertian, yaitu tidak ada pengertian MKN pada UUJN, sebagaimana MPN yang diatur pada Pasal 1 Angka 6 UUJN.
4. ada Permenkumham No.7 Tahun 2016 (khususnya Pasal 1 Angka 1) dan Pasal 1 Angka 6 UUJN, bahwa MKN dan MPN berwenang dalam hal pembinaan. Hal tersebut menunjukkan adanya tumpang tindih pengaturan kewenangan MKN dan MPN. Hal tersebut menyebabkan ketidakpastian hukum mengenai kewenangan pembinaan notaris dan pengaturan batasan kewenangannya yang selanjutnya berdampak pada ketidakadilan dalam pelaksanaan pengawasan notaris PPAT.
5. Dualisme pengawasan Notaris oleh UUJN dan Kode Etik Notaris; Hal tersebut menyebabkan kerancuan akan batasan kewenangan pengawas Notaris baik MKN maupun MPN.

Ditinjau dari teori kewenangan, pelaksanaan pengawasan notaris PPAT tidak sesuai dengan teori kewenangan yang selanjutnya berimplikasi pada pelaksanaan pengawasan yang belum berbasis keadilan. Ketidakjelasan bentuk kewenangan menyebabkan keputusan yuridis tidak dapat dikeluarkan dengan benar. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat

(organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink (2016), 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.

Kondisi diatas juga menunjukkan bentuk pengawasan yang belum berbasis keadilan. Mills mengemukakan bahwa keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial bagi kesejahteraan masyarakat klaim-klaim untuk memegang janji, diperlakukan dengan setara, dan sebagainya. Klaim-klaim seperti itu adalah pokok pikiran bagi hitung-hitungan utilitarian. Kalkulasi ini bisa dilakukan jika “kebaikan terbesar” menuntunya. Dengan cara yang sama, konflik apa pun di antara aturan-aturan keadilan yang melindungi klaim-klaim tersebut juga menjadi pokok pikiran bagi hitung-hitungan utilitarian dan bisa dikendalikan. Kondisi ketidakharmonisan peraturan yang mengatur MPN dan MKN menyebabkan pelaksanaan pengawasan terhadap notaris menjadi tidak efektif, sehingga asas kemanfaatan dari keberadaan majelis tersebut menjadi kurang optimal.

3.4 Tugas dan Kewenangan Jabatan Notaris

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Notaris merupakan suatu badan yang memiliki wewenang dan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Majelis ini terdiri dari majelis pengawas (MPD, MPW, dan MPP)

Notaris adalah sebuah sebutan profesi untuk seseorang yang telah mendapatkan pendidikan hukum yang dilisensi oleh pemerintah untuk melakukan hal-hal hukum, khususnya sebagai saksi penandatanganan pada dokumen. Bentuk profesi notaris berbeda-beda tergantung pada sistem hukum. Jabatan notaris ini tidak ditempatkan di lembaga eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif. Notaris diharapkan memiliki posisi netral, sehingga apabila ditempatkan di salah satu dari ketiga badan negara tersebut maka notaris tidak lagi dapat dianggap netral.

Dengan posisi netral tersebut, notaris diharapkan untuk memberikan penyuluhan hukum untuk dan atas tindakan hukum yang dilakukan notaris atas permintaan kliennya. Dalam hal melakukan tindakan hukum untuk kliennya, notaris juga tidak boleh memihak kliennya, karena tugas notaris ialah untuk mencegah terjadinya masalah. Tugas Notaris antara lain :

1. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus.
2. Membuat kopi dari surat asli dibawa tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan.
3. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya (legalisir).
4. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta.
5. Membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan.

6. Membuat akta risalah lelang.
7. 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).

Melalui pengertian notaris tersebut terlihat bahwa tugas seorang notaris adalah menjadi pejabat umum, sedangkan wewenangnya adalah membuat akta otentik. Sedangkan akta otentik adalah suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya. Akta notaris sebagai akta otentik dibuat menurut bentuk dan tata cara yang ditentukan oleh UUJN.91 Rumusan UUJN dan PJN menyatakan bahwa notaris adalah pejabat umum (openbaar ambtenaar). Seseorang menjadi pejabat umum, apabila ia diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan diberi wewenang dan kewajiban untuk melayani publik dalam hal-hal tertentu. Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, notaris didefinisikan sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Jabatan Notaris.

Definisi yang diberikan oleh Undang-undang Jabatan Notaris ini merujuk pada tugas dan wewenang yang dijalankan oleh notaris. Artinya notaris memiliki tugas sebagai pejabat umum dan memiliki wewenang untuk membuat akta otentik serta kewenangan lainnya yang diatur dalam Undang-undang Jabatan Notaris.

Jabatan notaris bisa melekat didirinya, berdasarkan UU Kenotariatan ialah setelah calon notaris menyelesaikan sekolah Mkn nya, dia harus magang selama dua tahun di kantor notaris. Selama masa magang ada beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan SK Notaris, biasa disebut pra LB (luar biasa) yang diadakan oleh lembaga pelatihan profesi. Setelah dinyatakan lulus di Pra LB dan MKn, diberikanlah hak-hak sebagai anggota luar biasa; dia bisa mengikuti program acara notaris, seminar, dan kongres. Dalam kongres dia punya hak berpendapat/suara namun tidak punya hak pilih.

Sebelum mendapatkan SK ada ujian KEN (Kode etik notaris), persyaratan untuk KEN itu harus memenuhi syarat dia harus punya sertifikasi (mengikuti seminar) jumlah 18-30 point. Sebelumnya harus mengikuti UPN (ujian pengangkatan notaris), namun saat Januari 2018 setelah digugat kalah KUMHAMNYA di MK nya, maka syarat UPN sudah dihilangkan. Jadi sekarang setelah ujian magangnya selesai dan sudah lulus KEN calon notaris tinggal dibuatkan SK Notaris oleh Kemenkumham.

3.5 Tugas dan Kewenangan Jabatan Notaris Atas Pembuatan Akta Pertanahan

Landasan hukum mengenai peraturan jabatan pejabat pembuat akta tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998. Berdasarkan bunyi pasal 1 ayat 1 dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa yang dimaksud dengan PPAT, atau Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan tanah dijelaskan bahwa yang disebut dengan PPAT adalah pejabat umum yang diberikan wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan dan akta pemberi kuasa pembebanan hak tanggungan menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta

pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk Hak Tanggungan.¹⁴⁵

PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yaitu membuat akta peralihan hak atas tanah. Tanpa bukti berupa akta PPAT, para Kepala Kantor Pertanahan dilarang mendaftarkan perbuatan hukum yang bersangkutan.¹⁴⁶

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), PPAT dibedakan menjadi 3 macam, yaitu:

b. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

PPAT adalah pejabat umum yang diberikan wewenang untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang menjadi PPAT disini adalah Notaris atau mantan pejabat Badan Pertanahan Nasional setelah lulus ujian yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

c. PPAT Sementara

¹⁴⁵Boedi Harsono, *Tugas dan Kedudukan PPAT*, (Majalah Hukum dan Pengembangan Universitas Indonesia, Jakarta, Edisi Desember 1995 No.6 Tahun XXV), hal 486

¹⁴⁶Ibid hal. 478

PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

d. PPAT Khusus

PPAT Khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu. PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

Dasar pengangkatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional tertanggal 2 Juni 1998 nomor 8-XI-1998 tentang Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dan Penunjukan Daerah Kerjanya.

3.6 Dasar Pelaksanaan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dasar hukum pelaksanaan jabatan PPAT adalah sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960. Di dalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang

bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah.¹⁴⁷

Hal ini merupakan jabatan yang dijalankan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu ketentuan pada Pasal 19 dalam Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 yang mengatur mengenai pendaftaran tanah sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengupayakan terwujudnya kesatuan atau unifikasi dibidang hukum pertanahan di Indonesia, agar dapat memberikan suatu kepastian hukum dan kekuatan pembuktian yang lebih luas serta memperoleh tertib administrasi dibidang pertanahan bagi para pihak yang berkepentingan.

Pada Pasal 7 ayat 3 dalam Peraturan Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa peraturan tentang jabatan PPAT akan diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah tersendiri. Berdasarkan ketentuan yang menetapkan PPAT sebagai Pejabat Umum dan ketentuan bahwa akta PPAT adalah akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian penuh, maupun ketentuan tentang rahasia jabatan dari PPAT yang harus dipegang teguh sedangkan rahasia jabatan tersebut sangat berarti terhadap hubungan kepercayaan antara masyarakat yang menggunakan jasa PPAT.

¹⁴⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan Cetakan kelima belas, Jakarta, 2002, h.689.

Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali (*initial registration*). Kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang terdiri atas:

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan hak-haknya
3. Penerbitan sertifikat
4. Penyajian data fisik dan data yuridis
5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Pendaftaran untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematik dan pendaftaran secara sporadik. Pendaftaran sistematik dilaksanakan atas prakarsa, biaya dan lokasi ditentukan Badan Pertanahan Nasional (pemerintah), waktu penyelesaian dan pengumuman lebih singkat serta dibentuk panitia.

Pendaftaran secara sporadik dilaksanakan atas prakarsa, biaya dan lokasi ditentukan oleh pemilik tanah yang bersangkutan, waktu penyelesaian dan pengumuman lebih lama serta tidak mempunyai panitia pendaftaran. Pendaftaran tanah secara sporadik merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal.

Saat dilakukan pengumpulan dan pengolahan data fisik, maka dilakukan kegiatan dan pemetaan yang meliputi:

- a. Pembuatan peta dasar pendaftaran, yang digunakan untuk pembuatan peta pendaftaran dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematik, serta digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang sebelumnya sudah didaftar. Penyiapan peta dasar pendaftaran diperlukan agar setiap bidang tanah yang didaftar dijamin letaknya secara pasti, karena dapat direkontiksi di lapangan setiap saat
- b. Penetapan batas bidang-bidang tanah. Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tandatanda batasnya di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Dalam penetapan batas tersebut harus melibatkan tetangga yang berbatasan dengan tanah tersebut (delimitasi kontradiktoir)
- c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Apabila belum ada kesepakatan mengenai penetapan batas-batas tersebut, maka dibuatkan berita acara dan dalam gambar diberi catatan bahwa batas-batas tanahnya masih merupakan batas sementara.
- d. Pembuatan Daftar Tanah. Bidang-bidang yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran, dibukukan

dalam daftar tanah yang digunakan sebagai sumber informasi lengkap mengenai tanah tersebut.

- e. Pembuatan Surat Ukur. Untuk keperluan pendaftaran haknya, bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran dibuatkan surat ukur.

Setelah kegiatan-kegiatan tersebut, tahap berikutnya adalah dilakukan Pembukuan Hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang selanjutnya penerbitan Sertipikat sebagai Surat Bukti Haknya guna kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis. Penyajian data fisik dan data yuridis bagi pihak-pihak yang membutuhkan atau berkepentingan, maka diselenggarakan tata usaha pendaftaran tanah berupa daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Menurut Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 daftar umum dan dokumen tersebut selanjutnya disimpan.

PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum sebagai berikut yaitu: jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian hak guna

bangunan/hak pakai atas tanah hak milik, pemberian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

PPAT dalam melaksanakan tugas pokok, mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum tersebut di atas sehubungan dengan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, yang terletak di wilayah daerah kerjanya, yang meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta. Kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 butir ke 24 dari Peraturan Pendaftaran Tanah yaitu bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu

Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 menetapkan bahwa:

“Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”

Pasal 6 ayat (2) ini hanya disebutkan kegiatan-kegiatan tertentu, tidak disebutkan secara tegas kegiatan-kegiatan apa dalam pendaftaran tanah yang menjadi tugas PPAT untuk membantu kepala kantor pertanahan Kabupaten/kota.

Tugas pokok PPAT dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu: PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :

- a. Jual beli
- b. Tukar Menukar
- c. Hibah
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng)
- e. Pembagian hak bersama
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik
- g. Pemberian Hak Tanggungan
- h. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan

Kegiatan pendaftaran tanah ada dua macam yaitu kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Tugas utama Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah kegiatan pemeliharaan data pendaftaran. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdapat perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, berupa pemindahan hak, pembagian hak bersama, pembebanan Hak Tanggungan, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik dan pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan, dalam perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dibutuhkan bantuan PPAT untuk membuatnya.

Kewenangan PPAT diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu:

1. Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang terletak di daerah kerjanya.
2. PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah menetapkan bahwa perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang dibuktikan dengan akta PPAT, yaitu :

- a. Jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dibuktikan dengan akta PPAT diatur dalam Pasal 37 ayat (1).
- b. Peralihan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur dibuktikan dengan akta PPAT diatur dalam Pasal 43 ayat (2).
- c. Pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, pembebanan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk bangunan atas Hak Milik dibuktikan dengan akta PPAT diatur dalam Pasal 44 ayat (1).

Kewajiban PPAT sebagaimana yang diatur dalam Pasal 45 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah :

1. Menjunjung tinggi Pancasila, UUD 1945 dan Negara Republik Indonesia.
2. Mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT.
3. Menyampaikan laporan bulanan kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
4. Menyerahkan Protokol PPAT dalam hal berhenti dari jabatannya atau melaksanakan cuti.

5. Membebaskan uang jasa bagi yang tidak mampu.
6. Membuka kantor setiap hari kerja kecuali cuti atau hari libur resmi.
7. Berkantor hanya di 1 kantor dalam daerah kerja sesuai dengan keputusan pengangkatan PPAT.
8. Menyampaikan alamat kantor, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT.
9. Melaksanakan Jabatannya secara nyata setelah pengambilan sumpah.
10. Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan.
11. Kewajiban lain yang harus dilaksanakan oleh PPAT, satu bulan setelah pengambilan sumpah jabatan ditentukan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu :
 1. Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan.
 2. Melaksanakan jabatannya secara nyata. PPAT harus berkantor di satu suatu kantor dalam daerah kerjanya dan wajib memasang papan nama serta menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan. Selanjutnya akta PPAT dibuat

dengan bentuk yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan, serta semua jenis akta diberi satu nomor urut yang berulang pada permukaan tahun takwim. Akta PPAT dibuat dalam bentuk asli sebanyak 2 (dua) lembar, yaitu:

- a. Lembar pertama sebanyak 1 (satu) rangkap disimpan oleh PPAT yang bersangkutan
- b. Lembar kedua sebanyak 1 (satu) rangkap atau lebih menurut banyaknya hak atas tanah atau satuan rumah susun yang menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta, yang disampaikan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, atau dalam hal akta tersebut mengenai pemberian kuasa membebankan hak tanggungan, disampaikan kepada pemegang kuasa untuk dasar pembuatan akta pemberian hak tanggungan, dan kepada pihak yang berkepentingan dapat diberikan salinannya.
- c. Setiap lembar akta PPAT asli yang disimpan oleh PPAT harus dijilid sebulan sekali dan setiap jilid terdiri dari 50 lembar akta dengan jilid terakhir dalam setiap bulan memuat lembar-lembar akta sisanya. Pada sampul buku akta asli penjilidan akta-akta itu dicantumkan daftar akta didalamnya yang memuat nomor akta, tanggal pembuatan akta dan jenis akta.

Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditegaskan bahwa PPAT harus membuat satu daftar untuk semua akta yang dibuatnya. Buku daftar

akta PPAT diisi setiap akhir hari kerja dengan garis tinta yang diparaf oleh PPAT yang bersangkutan.

PPAT berkewajiban mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.

PPAT harus dapat melaksanakan tugas yang diembannya dengan sebaik-baiknya, karena dalam Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah ditetapkan sanksi bagi PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku serta petunjuk dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Sanksi yang dikenakan berupa tindakan administratif, berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti rugi oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan tersebut.

Berdasarkan Pasal 40 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa :

Ayat (1) menyebutkan

“selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib

menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.”

Ayat (2) menyebutkan :

“PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan secara tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan”.

Hal tersebut jelas bahwa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh PPAT guna membantu kelancaran proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan. Notaris dapat merangkap jabatan sebagai PPAT dan diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan PPAT.

Adapun syarat formal Notaris yang bisa diangkat menjadi PPAT adalah;

1. Tamat Sekolah MKn (Magister Kenotariatan)
Mengikuti ujian yang diselenggarakan Menteri ATR/Kepala BPN pusat/Kementerian Agraria.
2. Mengikuti magang yang ditetapkan berdasarkan PP 24/2016 selama 6 bulan di BPN pusat, setelah itu barulah dia bisa mengajukan SK pengangkatan ke Kementerian Agraria/ Kepala BPN Pusat/Menteri ATR.

BAB IV

PROBLEMATIKA PENGAWASAN ATAS NOTARIS

PEMBUAT AKTA PERTANAHAN SAAT INI

4.3. Dasar Hukum Kewenangan dan Jabatan Notaris Menurut Etika Hukum

Pemahaman dan pembahasan tentang dasar hukum kenotariatan di Indonesia sesuai Undang-undang No. 30 Tahun 2004, tentunya perlu pula diikuti dengan pembahasan tentang ketentuan perundangan tersebut yang terdiri atas 92 Pasal dan XIII Bab, yang sistematika Bab demi Babnya, ialah sebagai berikut :

Bab I : Ketentuan Umum;

Bab II : Pengangkatan dan Pemberhentian Notaris;

Bab III : Kewenangan, Kewajiban dan Larangan;

Bab IV : Tempat Kedudukan, Formasi, dan Wilayah Jabatan Notaris;

Bab V : Cuti Notaris dan Notaris Pengganti;

Bab VI : Honorarium;

Bab VII: Akta Notaris;

Bab VIII: Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris;

Bab IX : Pengawasan;

Bab X : Organisasi Notaris;

Bab XI : Ketentian Sanksi;

Bab XII : Ketentuan Peralihan; dan

Bab XIII : Ketentuan Penutup.

Sebagai dasar hukum dan perundangan kenotariatan, dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2004 diatur pula secara rinci tentang jabatan umum yang dijabat oleh Notaris, sehingga diharapkan bahwa akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris mampu menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum. Bagaimana ruang lingkup dari kewenangan, kewajiban dan larangan bagi Notaris, dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2004 Jo. Undang-undang No. 2 Tahun 2014 disebutkan perihal kewenangan pada Pasal 15 ayat-ayatnya sebagai berikut :

1. Notaris berwenang 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 gorosse, 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.
2. Notaris berwenang pula :
 - a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;

- c. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa Salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 - d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi sehubungan dengan surat aslinya;
 - e. Memberikan penyuluhan hokum 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”5.

Ketentuan tentang kewenangan Notaris tersebut merupakan bagian-bagian penting dalam rangkaian mencapai kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan hukum, berkenaan dengan alat-alat bukti tertulis yang bersifat otentik.

Selain kewenangan-kewenangan Notaris, juga diatur bagaimana kewajiban Notaris, yang menurut Pasal 16 ayat-ayatnya dari Undang-undang No.30 Tahun 2004 disebutkan sebagai berikut :

1. Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban:
 - a. Bertindak jujur, saksama, 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;
- c. Mengeluarkan Gross Akta, Salinan Akta, atau Kutipan Akta berdasarkan Minuta Akta;
- d. Memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini, terkecuali ada alasan untuk menolaknya;
- e. Merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan kecuali Undang-undang menentukan lain;
- f. Menjilid akta yang dibuatnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) akta, dan jika jumlah akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
- g. Membuat daftar dari akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga;
- h. Membuat daftar akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan akta setiap bulan;
- i. Mengirimkan daftar akta sebagaimana dimaksud dalam huruf h atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke Daftar Pusat Wasiat Departemen yang tugas dan tanggungjawabnya dibidang kenotariatan dalam waktu 5 (lima) hari minggu pertama setiap bulan berikutnya;

- j. Mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat setiap akhir bulan;
 - k. Mempunyai cap/stempel yang memuat lambang Negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
 - l. Membaca akta dihadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris.
 - m. Menerima magang calon Notaris
2. Menyimpan Minuta Akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak berlaku, dalam hal Notaris mengeluarkan akta dalam bentuk originali.
 3. Akta originali sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah akta:
 - a. pembayaran uang sewa, bunga, dan pensiun;
 - b. penawaran pembayaran uang tunai;
 - c. protes terhadap tidak dibayarnya atau tidak diterimanya surat berharga;
 - d. akta kuasa;
 - e. keterangan kepemilikan; atau akta lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.
 4. Akta originali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dibuat lebih dari 1 (satu) rangkap, ditandatangani pada waktu, bentuk, dan isi yang sama, dengan ketentuan pada setiap akta tertulis kata-kata “berlaku sebagai satu dan satu berlaku untuk semua”.

5. Akta originali yang berisi kuasa yang belum diisi nama penerima kuasa hanya dapat dibuat dalam 1 (satu) rangkap.
6. Bentuk dan ukuran cap/stempel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf K ditetapkan dengan Peraturan Menteri.
7. Pembacaan akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l tidak wajib dilakukan, jika penghadap menghendaki agar akta tidak dibacakan karena penghadap telah membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup akta serta pada setiap halaman Minuta Akta diparaf penghadap, saksi, dan Notaris.
8. Jika salah satu syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l dan ayat (7) tidak dipenuhi, akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.
9. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) tidak berlaku untuk pembuatan akta wasiat?

Undang-undang No. 30 Tahun 2004 juga mengatur masalah pengawasan terhadap Notaris, yang dalam Pasal 67 ayat-ayatnya, disebutkan bahwa:

- 1) Pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri.
- 2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri membentuk Majelis Pengawas.
- 3) Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berjumlah 9 (sembilan) orang, terdiri atas unsur:
 - a. pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;

- b. organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang; dan
 - c. ahli/akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.
- 4) Dalam hal suatu daerah tidak terdapat unsur instansi pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, keanggotaan dalam Majelis Pengawas diisi dari unsur lain yang ditunjuk oleh menteri.
 - 5) Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perilaku Notaris dan pelaksanaan jabatan Notaris.
 - 6) Ketentuan mengenai pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berlaku bagi Notaris Pengganti, Notaris Pengganti Khusus, dan Pejabat Sementara Notaris.

Lebih lanjut mengenai pengawasan ini ditentukan dalam Pasal 68 Undang-undang No. 30 Tahun 2004 bahwa Majelis Pengawas terdiri atas : a. Majelis Pengawas Daerah; b. Majelis Pengawas Wilayah; dan c. Majelis Pengawas Pusat. Untuk Majelis Pengawas Daerah, di dalam Pasal 69 ayat-ayatnya dari Undang-undang No. 30 Tahun 2004 disebutkan bahwa :

- 1) Majelis Pengawas Daerah dibentuk di kabupaten atau kota.
- 2) Keanggotaan Majelis Pengawas Daerah terdiri atas unsur-unsur sebagaimana dimaksud pada Pasal 67 ayat (3).
- 3) Ketua dan Wakil Ketua Majelis Pengawas Daerah dipilih dari dan oleh anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- 4) Masa jabatan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Pengawas Daerah adalah 3 (tiga) tahun dapat diangkat kembali.

5) Majelis Pengawas Daerah dibantu oleh seorang Sekretaris atau lebih yang ditunjuk dalam Rapat Majelis Pengawas Daerah. Keberadaan Majelis Pengawas Daerah juga dilengkapi dengan kewenangannya, yang dalam Pasal 70 Undang-undang No. 30 Tahun 2004, disebutkan bahwa majelis Pengawas Daerah berwenang :

- a. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran jabatan Notaris;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun atau setiap waktu yang dianggap perlu;
- c. memberikan izin cuti untuk waktu sampai dengan 6 (enam) bulan;
- d. menetapkan Notaris Pengganti dengan memperhatikan usul Notaris yang bersangkutan;
- e. menentukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih;
- f. menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang sementara Protokol Notaris yang dianggap sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4)7;
- g. menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini; dan

- h. membuat dan menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g kepada Majelis Pengawas Daerah.

Adapun selain kewenangan Majelis Pengawas Daerah, juga ada kewajiban Majelis Pengawas Daerah, yang menurut Pasal 71 Undang-undang No. 30 Tahun 2004 disebutkan bahwa “Majelis Pengawas Daerah berkewajiban :

- a. mencatat pada buku daftar yang termasuk dalam Protokol Notaris dengan menyebutkan tanggal pemeriksaan, jumlah akta serta jumlah surat di bawah tangan yang disahkan dan yang dibuat sejak tanggal pemeriksaan terakhir;
- b. membuat berita acara pemeriksaan dan menyampaikannya kepada Majelis Pengawas Wilayah setempat, dengan tembusan kepada Notaris yang bersangkutan, dan Majelis Pengawas Pusat;
- c. merahasiakan isi akta dan hasil pemeriksaan;
- d. memeriksa salinan yang telah disahkan dari daftar akta dan daftar lain dari Notaris dan merahasiakannya;
- e. memeriksa laporan masyarakat terhadap Notaris dan menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut kepada Majelis Pengawas Wilayah dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan, Notaris yang bersangkutan, Majelis Pengawas Pusat, dan Organisasi Notaris;
- f. menyampaikan permohonan banding terhadap keputusan penolakan cuti. Selain Majelis Pengawas Daerah, juga didalam Undang-undang

No. 30 Tahun 2004 ditentukan Majelis Pengawas Wilayah, yang menurut Pasal 72 ayat-ayatnya dinyatakan sebagai berikut :

- 1) Majelis Pengawas Wilayah dibentuk dan berkedudukan di ibukota provinsi;
- 2) Keanggotan Majelis Pengawas Wilayah terdiri atas unsur-unsur sebagaimana dimaksud pada Pasal 67 ayat (3).
- 3) Ketua dan Wakil Ketua Majelis Pengawas Wilayah dipilih dari dan oleh anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- 4) Masa jabatan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Pengawas Wilayah adalah 3 (tiga) tahun dapat diangkat kembali.
- 5) Majelis Pengawas Wilayah dibantu oleh seorang Sekretaris atau lebih yang ditunjuk dalam Rapat Majelis Pengawas Wilayah. Terhadap Majelis Pengawas Wilayah ini juga diatur kewenangannya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 73 ayat-ayatnya bahwa :

(1). Majelis Pengawas Wilayah berwenang :

- a. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa dan mengambil keputusan atas laporan masyarakat yang disampaikan melalui Majelis Pengawas Wilayah;
- b. memanggil Notaris terlapor untuk dilakukan pemeriksaan atas laporan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. memberikan izin cuti lebih dari 6 (enam) bulan sampai 1 (satu) tahun;

d. memeriksa dan memutus atas keputusan Majelis Pengawas Daerah yang menolak cuti yang diajukan oleh Notaris pelapor;

e. memberikan sanksi berupa teguran lisan atau tertulis;

f. mengusulkan pemberian sanksi terhadap Notaris kepada

Majelis Pengawas Pusat berupa :

i. pemberhentian sementara 3 (tiga) bulan sampai dengan 6 (enam) bulan; atau

ii. pemberhentian dengan tidak hormat

g. membuat berita acara atas setiap keputusan penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada huruf e dan huruf f

(2). Keputusan Majelis Pengawas Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e bersifat final.

(3). Terhadap setiap keputusan penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dan huruf f dibuatkan berita acara.

Undang-undang No.30 Tahun 2004 juga mengatur kewajiban Majelis Pengawas Wilayah, seperti yang ditentukan dalam Pasal 75 bahwa “Majelis Pengawas Wilayah berkewajiban :

a. menyampaikan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f kepada Notaris yang bersangkutan dengan tembusan kepada Majelis Pengawas Pusat, dan Organisasi Notaris;

b. menyampaikan pengajuan banding dari Notaris kepada Majelis

Pengawas Pusat terhadap penjatuhn sanksi dan penolakan cuti”

Berikutnya ialah Majelis Pengawas Pusat yang dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2004 disebutkan pada Pasal 76 ayat-ayatnya sebagai berikut :

- 1) Majelis Pengawas Pusat dibentuk dan berkedudukan di ibukota negara.
- 2) Keanggotan Majelis Pengawas Pusat terdiri atas unsur-unsur sebagaimana dimaksud pada Pasal 67 ayat (3).
- 3) Ketua dan Wakil Ketua MajelisPengawas Pusat dipilih dari dan oleh anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- 4) Masa jabatan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Pengawas Pusat adalah 3 (tiga) tahun dapat diangkat kembali.
- 5) Majelis Pengawas Wilayah dibantu oleh seorang Sekretaris atau lebih yang ditunjuk dalam Rapat Majelis Pengawas Pusat.

Ruang lingkup kewenangan Majelis Pengawas Pusat juga diatur dalam Pasal 77 Undang-undang No. 30 Tahun 2004, bahwa “Majelis Pengawas Pusat berwenang:

- a. menyelenggarakan sidang untuk memeriksa dan mengambil keputusan dalam tingkat banding terhadap penjatuhan sanksi dan penolakan cuti;
- b. memanggil Notaris terlapor untuk dilakukan pemeriksaan atas laporan sebagaimana dimaksud pada huruf a
- c. menjatuhkan sanksi pemberhentian sementara; dan

- d. mengusulkan pemberian sanksi berupa pemberhentian dengan tidak hormat kepada Menteri.

Dalam rangka etika dan profesi Notaris, dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2004 diatur pula perihal Organisasi Notaris dan Sanksinya, yang dalam pasal 82 ayat-ayatnya sebagai berikut :

- (1). Organisasi Notaris menetapkan dan menegakkan Kode Etik Notaris;
- (2). Organisasi Notaris memiliki buku daftar anggota dan salinannya disampaikan kepada Menteri dan Majelis Pengawas.

Ketentuan Sanksi dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2004, menetapkan bahwa “Tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf i, Pasal 16 ayat (1) huruf k, Pasal 41, Pasal 44, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, atau Pasal 52 yang mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada Notaris” (Pasal 84).

Adapun dalam rangka etika profesi dan jabatan Notaris, maka terwujudnya suatu Kode Etik Notaris merupakan bagian penting, mengingat arti pentingnya kode-kode etik profesi dibuat tertulis, yang menurut E.Sumaryono dikemukakannya beberapa alasan, yakni :

- a. Kode-kode etik itu penting sebagai sarana kontrol sosial sosial.
- b. Kode-kode etik profesi mencegah pengawasan ataupun campur tangan yang dilakukan oleh pemerintah atau oleh masyarakat melalui beberapa agen atau pelaksanaannya.
- c. Kode etik adalah penting untuk pengembangan patokan kehendak yang lebih tinggi. Kode etik ini dasarnya adalah sesuatu perilaku yang sudah dianggap benar serta berdasarkan metode prosedur yang benar pula.

Jabatan Notaris sebagai jabatan profesi di dalam memberikan jasa (pelayanan) kepada masyarakat, menuntut pentingnya ditentukan suatu norma atau standarisasi di dalam pelaksanaan tugas, kewenangan, dan kewajibannya. Notaris dituntut untuk tetap menjaga perilaku, martabat dan kehormatan sebagai pejabat umum mengingat pentingnya peranan dan kedudukan Notaris dalam masyarakat.

Dalam era pembangunan hukum, peranan Notaris ini yang menempatkan Notaris sebagai bagian dari komponen profesi hukum dan juga penegak hukum, sesuai dengan kewenangan dan kewajiban yang diberikan kepadanya dalam menjalankan Profesinya.

4.4. Problematika Pengawasan Notaris Dalam Pembuatan Akta Pertanahan Saat Ini

Notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara di bidang Hukum Perdata terutama untuk membuat alat bukti otentik (akta Notaris). Dalam pembuatan akta Notaris baik dalam bentuk *partij* akta maupun *relaas* akta,

Notaris bertanggungjawab supaya setiap akta yang dibuatnya mempunyai sifat otentik sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdara. Kewajiban Notaris untuk dapat mengetahui peraturan hukum yang berlaku di Negara Indonesia juga serta untuk mengetahui hukum apa yang berlaku terhadap para pihak yang datang kepada Notaris untuk membuat akta. Hal tersebut sangat penting agar supaya akta yang dibuat oleh Notaris tersebut memiliki otentisitasnya sebagai akta otentik karena sebagai alat bukti yang sempurna.

Seorang Notaris baru dapat dikatakan bebas dari pertanggungjawaban hukum apabila akta otentik yang dibuatnya dan atau dibuat dihadapannya telah memenuhi syarat formil. Akibat hukum terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris dalam pembuatan akta otentik pada dasarnya terjadinya suatu perkara dimana pejabat umum telah mencari-cari keuntungan serta menyalahgunakan kewenangan yang telah diatur dalam UUJN dan UU perubahan atas UUJN dan seorang klien atau penghadap lainnya merasa dirugikan atas terbuatnya suatu akta yang mengandung unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris, sehingga berakibat akta otentik yang dibuat oleh Notaris dapat menjadi batal atau dapat dibatalkan.

Mengenai pembatalan akta adalah menjadi kewenangan hakim perdata, yakni dengan mengajukan gugatan secara perdata ke pengadilan. Apabila dalam persidangan dimintakan pembatalan akta oleh pihak yang dirugikan (pihak korban) maka akta Notaris tersebut dapat dibatalkan oleh hakim perdata jika ada bukti lawan. Sebagaimana diketahui bahwa akta Notaris adalah akta otentik yang

merupakan alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan pembuktian yang mengikat dan sempurna. Ini berarti bahwa masih dimungkinkan dapat dilumpuhkan oleh bukti lawan yakni diajukannya gugatan untuk menuntut pembatalan akta ke pengadilan agar akta tersebut dibatalkan. Pembatalan terhadap suatu akta otentik dapat juga dilakukan oleh Notaris apabila para pihak/penghadap menyadari adanya kekeliruan atau kesalahan yang telah dituangkan dalam akta tersebut. Sehingga dapat membuat keraguan terhadap kesepakatan/perjanjian dari para pihak/penghadap, maka akta tersebut dapat dibatalkan oleh Notaris.

Akta otentik yang dibuat oleh Notaris harus dianggap sah dan mengikat para pihak sebelum dapat dibuktikan ketidakabsahan dari aspek lahiriah, formal dan materil akta otentik tersebut. Dalam ketentuan yang tersebut dalam Pasal 41 UU perubahan atas UJN yang menyatakan jika Notaris melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 mengakibatkan akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, maka akta Notaris hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan.

Akibat hukum terhadap akta otentik yang dibuat oleh Notaris yang melawan hukum sehingga menyebabkan akta otentik menjadi akta dibawah tangan serta akta tersebut dapat dibatalkan telah sejalan dengan teori kewenangan dan konsep perlindungan hukum. Seperti dikemukakan dalam teori kewenangan, Notaris dalam membuat akta otentik termasuk dalam kewenangan secara atribusi, berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU perubahan atas UJN. Terjadinya suatu akibat hukum yaitu berupa akta otentik menjadi akta dibawah tangan dan akta tersebut dibatalkan diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Notaris, dimana Notaris dalam

menjalankan wewenangnya telah melanggar ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian bagi para pihak dan mengakibatkan berubahnya kekuatan pembuktian akta dan adanya pembatalan akta otentik tersebut oleh pengadilan.

Dalam pembuatan akta Notaris baik dalam bentuk partij akta maupun relaas akta, Notaris bertanggungjawab supaya setiap akta yang dibuatnya mempunyai sifat otentik sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdara. Kewajiban Notaris untuk dapat mengetahui peraturan hukum yang berlaku di Negara Indonesia juga serta untuk mengetahui hukum apa yang berlaku terhadap para pihak yang datang kepada Notaris untuk membuat akta. Hal tersebut sangat penting agar supaya akta yang dibuat oleh Notaris tersebut memiliki otentisitasnya sebagai akta otentik karena sebagai alat bukti yang sempurna.

Seorang Notaris baru dapat dikatakan bebas dari pertanggungjawaban hukum apabila akta otentik yang dibuatnya dan atau dibuat dihadapannya telah memenuhi syarat formil. Akibat hukum terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris dalam pembuatan akta otentik pada dasarnya terjadinya suatu perkara dimana pejabat umum telah mencari-cari keuntungan serta menyalahgunakan kewenangan yang telah diatur dalam UUJN dan UU perubahan atas UUJN dan seorang klien atau penghadap lainnya merasa dirugikan atas terbuatnya suatu akta yang mengandung unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris, sehingga berakibat akta otentik yang dibuat oleh Notaris dapat menjadi batal atau dapat dibatalkan. Mengenai pembatalan akta adalah menjadi kewenangan hakim perdata, yakni dengan mengajukan gugatan secara perdata ke pengadilan. Apabila dalam persidangan dimintakan pembatalan akta oleh pihak yang dirugikan (pihak

korban) maka akta Notaris tersebut dapat dibatalkan oleh hakim perdata jika ada bukti lawan. Sebagaimana diketahui bahwa akta Notaris adalah akta otentik yang merupakan alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan pembuktian yang mengikat dan sempurna.

Ini berarti bahwa masih dimungkinkan dapat dilumpuhkan oleh bukti lawan yakni diajukannya gugatan untuk menuntut pembatalan akta ke pengadilan agar akta tersebut dibatalkan. Pembatalan terhadap suatu akta otentik dapat juga dilakukan oleh Notaris apabila para pihak/penghadap menyadari adanya kekeliruan atau kesalahan yang telah dituangkan dalam akta tersebut. Sehingga dapat membuat keraguan terhadap kesepakatan/perjanjian dari para pihak/penghadap, maka akta tersebut dapat dibatalkan oleh Notaris.

Akta otentik yang dibuat oleh Notaris harus dianggap sah dan mengikat para pihak sebelum dapat dibuktikan ketidakabsahan dari aspek lahiriah, formal dan materil akta otentik tersebut. Dalam ketentuan yang tersebut dalam Pasal 41 UU perubahan atas UUN yang menyatakan jika Notaris melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 mengakibatkan akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, maka akta Notaris hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan.

Akibat hukum terhadap akta otentik yang dibuat oleh Notaris secara melawan hukum sehingga menyebabkan akta otentik menjadi akta dibawah tangan serta akta tersebut dapat dibatalkan telah sejalan dengan teori kewenangan dan konsep

perlindungan hukum. Seperti dikemukakan dalam teori kewenangan, Notaris dalam membuat akta otentik termasuk dalam kewenangan secara atribusi, berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU perubahan atas UUJN. Terjadinya suatu akibat hukum yaitu berupa akta otentik menjadi akta dibawah tangan dan akta tersebut dibatalkan diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Notaris, dimana Notaris dalam menjalankan wewenangnya telah melanggar ketentuan perundang-undangan yang mengakibatkan kerugian bagi para pihak dan mengakibatkan berubahnya kekuatan pembuktian akta dan adanya pembatalan akta otentik tersebut oleh pengadilan.

Dengan adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku baik di lihat dari peraturan notaris maupun PPAT, keduanya melarang adanya kedudukan daerah yang berbeda dalam melaksanakan jabatannya. Akan tetapi, jika seorang notaris mendapatkan posisi daerah yang berbeda dengan jabatan PPAT-nya, selama menunggu permohonan ke instansi yang bersangkutan (Depkumham / BPN) untuk dapat disesuaikan wilayah jabatannya, maka keabsahan akta notaris yang dibuatnya tetap sah, dikarenakan isi akta itu sendiri merupakan keinginan para kehendak dimana notaris/PPAT membantu merumuskan kehendak para pihak tersebut.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT juga secara tegas dan jelas disebutkan dalam Pasal I ayat (1) huruf c, yaitu: “PPAT berhenti menjabat sebagai PPAT karena diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di

Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II yang lain daripada daerah kerjanya sebagai PPAT”.

Menurut Pasal 9: “PPAT yang berhenti menjabat sebagai PPAT karena diangkat dan mengangkat sumpah jabatan Notaris di Kabupaten I Kotamadya Daerah Tingkat II yang lain daripada daerah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c dapat diangkat kembali menjadi PPAT dengan wilayah kerja Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II tempat kedudukannya sebagai Notaris, apabila formasi PPAT untuk daerah kerja tersebut belum penuh”.

Bahwa dalam Pasal 17 huruf g UUJN, ditegaskan Notaris dilarang merangkap jabatan diluar wilayah jabatan Notaris. Jika larangan tersebut dilanggar maka berdasarkan Pasal 85 UUJN, dapat dikenai sanksi administrative dari Majelis Pengawas Notaris secara berjenjang Notaris terlebih dahulu diberi kesempatan untuk membela diri mulai dari MPD, MPW, MPP dan pada akhirnya atas usulan MPP akan dilakukan Pemberhentian tidak hormat oleh Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Bahwa kemudian dalam Pasal 9 ayat (1) huruf d UUJN, bahwa Notaris diberhentikan sementara dari jabatannya karena melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan jabatan. Maka dengan demikian Notaris yang berbeda wilayah jabatan sebagaimana tersebut telah melanggar larangan jabatan sebagaimana tersebut dalam Pasal 17 huruf g UUJN, maka kepada Notaris yang bersangkutan harus diberhentikan sementara dari Jabatannya selama 6 (enam) bulan

(Pasal 9 ayat (4) UUJN). Sebelum pemberhentian tersebut dilakukan kepada Notaris yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri secara berjenjang di hadapan Majelis Pengawas (Daerah, Wilayah dan Pusat) lihat Pasal-pasal 9 ayat (2) dan (3) UUJN Dalam hal ini berdasarkan Pasal 10 ayat (2) UUJN Notaris yang diberhentikan sementara dari jabatannya tersebut dapat diangkat kembali menjadi Notaris oleh Menteri setelah rnsa pemberhentian sementara berakhir.

Sesuai Pasal 8 ayat (1) point c Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1997 tentang Peraturan Jabatan PPAT yaitu: “PPAT berhenti menjabat sebagai PPAT karena diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di Kabupaten Kotamadya Daerah tingkat II yang lain daripada daerah kerjanya sebagai PPAT”. Jelas sekali pasal ini mengatur tentang akibat hukum dalam hal seorang Notaris /PPAT diangkat dalam wilayah jabatan yang berbeda. Keadaan tersebut menyebabkan PPAT yang bersangkutan otomatis berhenti dengan sendirinya sebagai PPAT dan untuk itu tidak diperlukan keputusan pemberhentian.

Dalam hal terjadi perbedaan wilayah kerja seperti tersebut, tindakan pertama yang dapat dilakukan adalah Calon PPAT harus aktif ke BPN untuk segera mengurus perubahan wilayah kerja yang dimohonkan baik sudah terbit SK ataupun belum terbit SK pengangkatannya sebagai PPAT. Yang bersangkutan secepatnya ke BPN Pusat untuk mengajukan perubahan wilayah kerja mengikuti Wilayah Kerja Notaris dengan melampirkan SK Pengangkatannya sebagai Notaris dan Berita Acara Pelantikannya sebagai Notaris.

Apabila ternyata wilayah kerja yang dimohonkan tersebut sudah tutup atau belum ada formasi, maka yang bersangkutan harus menunggu sampai ada formasi/ evaluasi terhadap daerah tersebut. Permasalahannya menunggu disini dalam arti tidak bisa ditentukan berapa lama dan sampai kapan. Selama menunggu kepastian yang dapat dilakukan adalah yang bersangkutan harus membuat pilihan, memilih daerah kerjanya sebagai Notaris atau daerah kerjanya sebagai PPAT. Karena seperti telah diuraikan diatas, seorang Notaris PPAT tidak boleh memiliki kantor cabang / kantor perwakilan dan harus memiliki 1 (satu) kantor yang berkedudukan didalam daerah kerjanya dan apabila Notaris merangkap sebagai PPAT maka kantor Notaris tersebut juga menjadi kantor PPAT yang dirangkapnya.

Faktor yang menjadi kendala bagi Notaris/ PPAT dalam menjalankan jabatannya berkaitan dengan sikap netral notaris. Notaris harus memegang prinsip kehati-hatian terhadap keterangan yang diberikan oleh pihak-pihak yang menghadap. Bisa saja pihak yang menghadap tersebut memberikan keterangan yang tidak sesuai dengan yang sebenarnya.

Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya tunduk dan patuh pada UUJN. Oleh karena itu apabila Notaris melakukan pelanggaran dalam melaksanakan tugas dan jabatannya, hingga terjadi kriminalisasi Notaris diancam sanksi sebagaimana tertuang dalam UUJN. Sanksi terhadap Notaris dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu sanksi perdata berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga merupakan akibat yang akan diterima Notaris atas tuntutan para penghadap

jika akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum. Notaris juga masih harus menghadapi ancaman sanksi berupa sanksi etika jika Notaris melakukan pelanggaran terhadap kode etik jabatan Notaris, dan bahkan dapat dijatuhi sanksi pidana apabila terjadi pelanggaran pidana.

Namun demikian, sanksi pidana terhadap Notaris harus dilihat dalam rangka menjalankan tugas jabatannya dan tunduk pada ketentuan pidana umum yaitu KUHP, UUJN dan UU perubahan atas UUJN tidak mengatur mengenai tindak pidana khusus untuk Notaris. Sedangkan khusus bagi PPAT maka dengan menjalankan jabatannya yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Ada beberapa pertanyaan terkait pencapaian keadilan dalam hukum beracara di tingkat penyidikan, pertama, apa yang dicari dalam penyidikan dari kesaksian Notaris atas akta yang dibuatnya. Kedua, apa yang dibutuhkan dalam penyidikan, apakah Notarisnya atau substansi aktanya. Pertanyaan selanjutnya, bagaimana cara menghadapi masalah dalam menjalankan tugas jabatan notaris PPAT dengan adanya fakta hukum yang tidak terbantahkan: Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 49/PUU-X/2013, tanggal 28 Mei 2013 yaitu menghapus hak istimewa notaris (diskriminasi hukum atas hak konstitusi dan asas *equality before the law*).

Tujuan penyidikan yaitu 1. dari sisi normatif/dogmatif/kepastian: untuk menemukan bukti bukti pelanggaran hukum atas perundang-undangan; 2. dari sisi society/sosiologis/kemanfaatan: untuk menemukan sebab terjadinya kerugian (menggunakan rumus: efektifitas dan efisiensi); 3. dari sisi nilai/norma/filosofis/keadilan: untuk penegakan hukum yaitu untuk memenuhi norma-norma, nilai-nilai dan asas-asas keadilan (kecenderungannya lebih subjektif pada pelapor, yang menuntut nilai keadilan).

Mana yang dibutuhkan dalam penyidikan: apakah notarisnya atau substansi aktanya. Sesuai dengan hukum beracara dalam penyidikan yaitu seorang penyidik harus mampu mengungkap dan menemukan bukti-bukti dalam pokok perkara untuk melengkapi berkas P21 yang akan diajukan kepada jaksa sebagai bahan tuntutan hukum. Dari kalimat tersebut membuktikan bahwa yang dibutuhkan penyidik adalah substansi aktanya bukan notarisnya. Jika demikian mengapa Notaris dipanggil sebagai saksi dalam proses penyidikan. Notaris dipanggil sebagai pribadi? atau dalam kapasitas jabatannya?

Jika dalam kapasitas pribadi, maka pemberlakukan prinsip *equality before the law* tidak menjadi persoalan. “Bahwa seorang Notaris yang tidak sedang dalam kapasitas sebagai Notaris adalah sama dengan orang pada umumnya, yang tunduk pada prinsip *equality before the law*. Akan tetapi dari sisi hukum beracara menjadi tidak relevan manakala ada pemaksaan pemanggilan penyidikan terhadap subjek yang tidak terkait dengan pokok perkara, maka notaris dapat menggunakan “hak ingkar”.

Mengapa notaris diberi Hak Istimewa (Hak Ingkar). Sebab di dalam hak ingkar ada kewajiban bagi notaris merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatannya. Jika Notaris memberi keterangan pada penyidikan berkaitan dengan “isi akta yang semestinya dirahasiakan” maka notaris tersebut diancaman pidana sebagai berikut:

“Bagi notaris yang membongkar atau menguak rahasia yang wajib disimpannya, mereka diancam oleh pasal 322 ayat 1 KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana).“ Dalam pasal tersebut notaris diancam sembilan bulan pidana kurungan atau denda setinggi-tinginya Rp 9.000.”

"Notaris hanya bisa dimintai keterangan sebagai saksi dalam hal pembuatan akta. Akan tetapi jika Notaris tidak jujur memberi keterangan (yang senyatanya) dapat dihukum sesuai dengan per-uu-an yang berlaku."

Notaris adalah seorang yang dalam menjalankan jabatannya tidak tunduk terhadap prinsip *equality before the law* sepanjang dalam melaksanakan jabatannya telah mengikuti prosedur yang ditentukan oleh Undang-undang (terdapat “Hak Istimewa” salah satu contoh khususnya pasal 16 dan pasal 17 : UU 2/2014 pengganti dari UU 30/2004 tentang kewajiban dan larangan merahasiakan isi akta).

Sepanjang telah dilaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UU tersebut maka seorang yang menjalankan jabatan Notaris adalah bebas dari tuntutan hukum karenanya. Artinya Notaris tidak dapat dihukum oleh karena atau berdasarkan

perbuatan yang dilakukannya menurut UU yaitu melakukan perbuatan mengkonstatir maksud/ kehendak dari pihak-pihak yang menghendaki perbuatan hukum yang mereka lakukan dapat dibuktikan dengan akta otentik.

Aturan MA Nomor MA/Pemb/3425/86 tanggal 12 April 1986 menyatakan notaris yang dipanggil sebagai saksi wajib hadir dan memberikan keterangan secara benar, mengingat sumpah dan jabatan serta Undang-undang Jabatan Notaris. Bandingkan dengan pasal 170 KUHAP yang mengatur tentang hak untuk menolak memberikan keterangan, notaris dapat meminta untuk dibebaskan dari kewajiban memberikan keterangan sebab Notaris wajib menyimpan rahasia jabatan. Kita kenal sebagai Hak Ingkar.

Sesuai undang-undang, notaris tidak dapat diperiksa menjadi saksi terkait atas penggunaan akta. Demikian itu karena adanya Hak Ingkar, yang diatur dalam Pasal 322 ayat (1) KUHP dan Pasal 170 ayat (1) KUHAP, terkait kewajiban menyimpan rahasia jabatan, sehingga dapat dibebaskan menjadi saksi. Notaris hanya bisa menjadi saksi terhadap tindak pidana yang disangkakan pada seseorang yang dilakukan atau terjadi di hadapan notaris.

Pengawasan Notaris merupakan cerminan sistem hukum yang dibangun oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (UUJN). Menurut Lawrence M. Friedman yang memberi nyawa pada sistem hukum adalah sosial eksternal. Sistem tidak terisolasi atau terasing, ia bergantung secara mutlak pada input-input dari luar. Kesadaran hukum masyarakat untuk juga berperan dalam pengawasan Notaris

merupakan sosial eksternal. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa apabila efektivitas pengawasan kecil, sedangkan kekuatan kuantitas malpraktek yang dilakukan oleh oknum Notaris besar, kemungkinan sukses proses pelebagaan pengawasan tidak optimal. Interaksi timbal balik keduanya berpengaruh positif dan negatif itu, faktanya dapat menambah kelancaran proses pengawasan dengan memperbesar jumlah efektivitas yang didukung sarana dan prasana yang memadai serta keterlibatan aktif masyarakat sebagai pengguna jasa Notaris untuk mengurangi arus deras malpraktek.

Menurut Satjipto Rahardjo jalannya hukum turut ditentukan oleh sarana perlengkapan lain dalam masyarakat, seperti tradisi lembaga-lembaga sosial lainnya, sikap-sikap kolektif, dan pandangan dominan dalam masyarakat. Melalui faktor-faktor tersebutlah hukum diwujudkan. Problematika yang mengemuka dari hasil penelitian bahwa konteks pengawasannya belum maksimal untuk melakukan supervisi terhadap malpraktek. Faktor-faktor perilaku dari penyandang profesi dan minimnya jumlah personel MPN membuat bekerjanya hukum tidak maksimal.

Pembangunan hukum seperti ini merupakan konteks normatif yang sangat abstrak yang berarti hanya terdapat dalam konteks hukum tertulis. Dalam bahasa Black guna memecahkan hal ini diperlukan suatu mobilisasi hukum yaitu perilaku atau tindakan manusia dapat menambah dan mengubah teks. Penegakan hukum dalam konteks pengawasan MPN adalah konsep normatif, dimana MPN hanya mengaplikasikan apa yang telah ada dalam UUJN.

Praxis yang demikian ini juga disamakan dengan kerja mesin otomatis sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Untuk memecahkan masalah ini dibutuhkan suatu solusi bukan dalam sudut pandang normatif melainkan dari kaca mata sosiologi hukum yang menekankan adanya peran perilaku manusia yang jauh lebih bervariasi dan tidak semata-mata sebagai mesin otomatis. Perilaku tersebut diistilahkan oleh Roger Cotterel dengan “invocation of law”. Harus diakui, tidak mudah untuk menyeimbangkan kehidupan hukum antara apa yang seharusnya digariskan ketentuan normatif dan apa yang senyatanya dalam kehidupan sehari-hari hukum itu bekerja. Untuk mengatasi hal itu diperlukan keseimbangan, keselarasan, dan keseimbangan dalam pengawasan dengan memperkuat komposisi MPW serta didukung sarana dan prasarana yang memudahkan masyarakat untuk melaporkan adanya penyimpangan disfungsi profesionalisme Notaris. Oleh karena itu diperlukan budaya profesionalisme profesi Notaris. Budaya profesionalisme adalah budaya yang dibangun dalam kultur profesionalitas yang mengedepankan pelayanan prima.

Dalam perkembangannya kehidupan profesionalitas Notaris semakin berkembang untuk menciptakan suatu unit yang besar dalam praktiknya. Kenyataan ini membawa suatu ungkapan yang disebut oleh Satjipto Rahardjo sebagai “mega lawyering”, atmosfernya terkadang mengesampingkan kemuliaan profesi. Pekerjaan profesional hukum sudah seperti bisnis. Pekerjaan hukum untuk melayani kebutuhan masyarakat akan jasa hukum akan terpilah-pilah di mana aliran materi besar yang lebih diutamakan, hal ini mengesampingkan keluruhan profesi Notaris.

Menurut Sidharta dalam konteks budaya organisasi profesi yang sehat, para nilai-nilai yang sakral (sacred) yang harus dibela mati-matian dan nilai-nilai profane.

Budaya komunitas profesi yang sehat juga harus dapat menunjukkan bahwa pada saat seperti itu, klasifikasi antara in-group dan outgroup (kami dan kalian) tidak serta merta harus ditonjolkan. Lebih lanjut, Sidharta juga menambahkan bahwa komunitas profesi yang menjunjung tinggi budaya profesionalisme akan cenderung mengedepankan solidaritas organis daripada mekanis dengan semangat “membela korps” demi mengesampingkan kepentingan umum yang lebih luas dan tinggi tingkatannya.

Merujuk kembali apa yang telah digariskan oleh Friedman, sistem hukum memiliki peranan menata perilaku manusia. Sistem ini juga terwujud dalam konteks pengawasan Notaris oleh MPN. Budaya termasuk dalam sistem hukum bagaimana seorang Notaris berperilaku baik di dalam maupun di luar dari profesinya. Tegasnya, jabatan Notaris adalah jabatan yang diberikan oleh negara dalam bidang kenotariatan yang melekat pada dirinya selama dia masih menjabat. Oleh karena itu, dari hasil pengamatan di lapangan perlu peningkatan budaya profesi Notaris yang berbasis pada nilai-nilai budaya kesakralan untuk tetap menjaga keluhuran profesi Notaris. Selain itu, juga didukung oleh aturan-aturan hukum yang ketat.

Sementara budaya hukum eksternal dibangun melalui pengawasan ketat dari pihak MPN, Organisasi Notaris dan masyarakat. Khususnya masyarakat sebagai pengguna jasa hukum Notaris yang terkadang dirugikan atas penyimpangan-

penyimpangan yang dilakukan oleh oknum Notaris. Perlu dicatat pula, bahwa tidak selamanya oknum tersebut nakal, namun perilaku masyarakat sendiri yang terkadang ingin menyimpang dari aturan yang ada yang memaksa seorang Notaris untuk membuat suatu akta yang sebagian besar sesungguhnya dibuat oleh para pihak tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pada galibnya bagian secara struktural budaya hukum profesi bertujuan untuk mencapai ketertiban lalu lintas hukum di dalam masyarakat, di mana tidak ada satupun ketentuan nilai-nilai atau norma-norma itu ditabrak oleh Notaris dan masyarakat sendiri.¹⁴⁸

Berdasarkan paparan diatas, adapun problematika yang dihadapi dalam proses pengawasan Notaris sebagai pembuat Akta Pertanahan saat ini antara lain

- a. Panjangnya waktu yang diperlukan untuk memproses suatu kasus laporan yang diajukan oleh masyarakat kepada MPN. Pihak Majelis Pengawas Notaris harus mengkaji benar atau tidaknya laporan tersebut. Selanjutnya MPN harus melakukan rapat terlebih dahulu dengan tim pemeriksa kasus. Hal tersebut seringkali memakan waktu lama, dan menyebabkan masyarakat menjadi tidak sabar untuk menunggu laporannya diproses. Kondisi ini juga berakibat kepada minimnya pengaduan masyarakat atas kinerja Notaris.
- b. Anggota MPN berasal dari berbagai latar belakang instansi, menyebabkan proses pengawasan terhadap notaris menjadi terhambat akibat keterbatasan waktu dan kesibukan masing-masing anggota MPN.

¹⁴⁸ Masriani et.al, Membangun Model Ideal Pengawasan Notaris. 2015. Jurnal MMH, Jilid 44. No.

- c. Kurangnya komunikasi antara anggota MPN dalam menjalankan pengawasan dan pembinaan. Hal tersebut menyebabkan minimnya program pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris khususnya Notaris PPAT.
- d. Ketidakseimbangan antara jumlah pengawas dengan jumlah notaris serta cakupan luas wilayah yang harus diawasi menyebabkan tugas pengawasan yang telah ditetapkan dalam UUJN, menjadi tidak optimal
- e. Kurang memadainya fasilitas baik dari segi sarana dan prasarana bagi anggota MPN sehingga menyebabkan kurang optimalnya kinerja anggota MPN dalam menjalankan pemeriksaan rutin. Kurangnya fasilitas menghambat kegiatan yang sifatnya berkala, regular dan teratur, seperti pemeriksaan repertorium yang dilakukan secara rutin setiap tahunnya. Hal ini bertujuan untuk mencegah timbulnya kesalahan dan kealpaan dalam praktek yang dilakukan oleh Notaris.
- f. Kurangnya biaya operasional bagi anggota MPN untuk menjalankan program pengawasan kepada notaris. Hal tersebut menyebabkan seringkali program pengawasan berupa pembinaan kepada notaris tidak berkesinambungan.
- g. Selama ini validitas dan efektivitas pengawasan Notaris terbilang minim. Sehingga tidak ada penilaian terhadap kinerja MPN dan MKN
- h. Minimnya budaya hokum profesionalisme yang dimiliki oleh Notaris. Hal tersebut tercermin dengan timbulnya rasa segan untuk memeriksa oknum Notaris dikarenakan sesama Notaris.

BAB V

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENGAWASAN NOTARIS

SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH YANG

BERBASIS KEADILAN

5.1. Prinsip Keadilan Dalam Pengawasan Notaris Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif. Pada sisi lain, keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang perumusannya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan individu maupun kelompok. Dari aspek etimologis kebahasaan, kata “adil” berasal dari bahasa arab “*adala*” yang mengandung makna *tengah* atau *pertengahan*. Dari makna ini, kata “*adala*” kemudian disinonimkan dengan *wash* yang menurunkan kata *wasith*, yang berarti *penengah* atau orang yang berdiri di tengah yang mengisyaratkan sikap yang adil.

Dari pengertian ini pula, kata adil disinonimkan dengan *inshaf* yang berarti sadar, karena orang yang adil adalah orang yang sanggup berdiri di tengah tanpa *a priori* memihak. Orang yang demikian adalah orang yang selalu menyadari persoalan yang dihadapi itu dalam konteksnya yang menyeluruh, sehingga sikap atau keputusan yang diambil berkenaan dengan persoalan itu pun menjadi tepat dan benar.

Dengan demikian, sebenarnya adil atau keadilan itu sulit untuk dilukiskan dengan kata-kata, akan tetapi lebih dekat untuk dirasakan. Orang lebih mudah merasakan adanya keadilan atau ketidakadilan ketimbang mengatakan apa dan bagaimana keadilan itu. Memang terasa sangat abstrak dan relatif, apalagi tujuan adil atau keadilan itupun beraneka ragam, tergantung mau dibawa kemana.

Keadilan akan terasa manakala sistem yang relevan dalam struktur-struktur dasar masyarakat tertata dengan baik, lembaga-lembaga politis, ekonomi dan sosial memuaskan dalam kaitannya dengan konsep kestabilan dan keseimbangan. Rasa keadilan masyarakat dapat pula kita temukan dalam pelaksanaan penegakan hukum melalui putusan hakim.

Keadilan secara umum diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil. Sementara adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar. Keadilan menurut kajian filsafat adalah apabila dipenuhi dua prinsip, yaitu : pertama tidak merugikan seseorang dan kedua, perlakuan kepada tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya. Jika kedua ini dapat dipenuhi barulah itu dikatakan adil. Dalam keadilan harus ada kepastian yang sebanding, dimana apabila digabung dari hasil gabungan tersebut akan menjadi keadilan.

Pada prakteknya, pemaknaan keadilan modern dalam penanganan permasalahan-permasalahan hukum ternyata masih debatable. Banyak pihak merasakan dan menilai bahwa lembaga pengadilan telah bersikap kurang adil karena terlalu syarat dengan prosedur, formalistis, kaku, dan lamban dalam memberikan putusan

terhadap suatu perkara. Agaknya faktor tersebut tidak lepas dari cara pandang hakim terhadap hukum yang amat kaku dan normatif-prosedural dalam melakukan konkretisasi hukum. Idealnya hakim harus mampu menjadi *living interpretator* yang mampu menangkap semangat keadilan dalam masyarakat dan tidak terbelenggu oleh kekakuan normatif – prosedural yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan bukan lagi sekedar sebagai *la bouche de la loi* (corong undang-undang).

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*).¹⁴⁹

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 macht*”.¹⁵⁰ 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

¹⁴⁹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

¹⁵⁰Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30

suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.¹⁵¹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. 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) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.¹⁵²

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.¹⁵³

¹⁵¹A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52

¹⁵²Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

¹⁵³Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm 20

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁵⁴ Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang 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.

Konsekuensi dari tugas, kewajiban dan kewenangan yang diberikan oleh negara kepada notaris semestinya menimbulkan hak-hak yang sama dengan pejabat negara yang disebutkan dalam UU. No. 24 Tahun 2009. Setiap kewajiban pasti menimbulkan hak. Lalu apakah notaris mempunyai hak sebagaimana pejabat lain yang diatur dalam UU. No. 24 Tahun 2009, misalnya tentang gaji dan fasilitas dari negara atau hak-hak lain yang semestinya didapat dari konsekuensi dibebankannya kewajiban notaris untuk dan atas nama negara.

Ajaran Stufenbau berpendapat bahwa sistem hukum itu merupakan suatu hirarki dari hukum. Pada hirarki itu, suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada

¹⁵⁴Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

ketentuan yang lebih tinggi. Dan ketentuan yang tertinggi ini ialah *Grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotetis. Ketentuan yang lebih rendah merupakan kongkretisasi dari ketentuan yang lebih tinggi.

Dari teori Hans Kelsen mengemukakan teori Hierarchy Norma Hukum (Stufenbau Theory - Stufenbau des Recht). Ajaran Stufenbau berpendapat bahwa sistem hukum itu merupakan suatu hierarchy dari hukum digunakan sebagai syarat dalam melakukan penelitian normatif terhadap taraf sinkronisasi peraturan perundang-undangan di mana melalui penelitian tersebut, diawali dengan melakukan inventarisir dan kemudian disusun secara kronologis atau secara hierarki (sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, diperbaharui dengan TAP MPR No. IX/MPR/1978, dan terakhir dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Perundang-undangan Indonesia. Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Kelsen meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum, dan aspek dinamis (*nomodynamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Teori Stufenbau, mengenai sistem hukum oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Untuk meminimalisir problematika yang selama ini dihadapi, diperlukan adanya suatu kebijakan baru pengawasan Notaris guna menjaga harkat dan martabat profesi Notaris sebagai pejabat negara dalam bidang kenotariatan serta mengoptimalkan fungsi majelis pengawas.

Perlu adanya pembinaan terhadap Notaris supaya diintensifkan. Disamping dari sisi notaris, juga perlu meningkatkan kesadaran masyarakat dengan melibatkan peran aktifnya melalui kebijakan pengawasan Notaris. Pembentukan kebijakan baru pengawasan Notaris dalam bentuk organisasi baru melalui perubahan dalam UUJN dan Kode Etik Notaris untuk mewujudkan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Adapun rekomendasi utama dalam penelitian ini adalah merekonstruksi kebijakan pengawasan notaris sebagai pejabat pembuat akta tanah yang berbasis nilai keadilan.

Hukum progresif menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat, selalu dianggap sebagai kepastian. Padahal hukum sangat manusiawi. Teori hukum progresif dibangun dari sikap kritis, menjadi cara mencapai tujuan keadilan, kesejahteraan dan kebahagiaan. Penegakkan hukum harus diperkaya dengan ilmu sosial, sehingga aparat di lapangan memahami betul bagaimana hukum harus ditegakkan, lebih mampu membaur dalam kehidupan sosial, tidak melulu bersikap formalistis yang kurang memperhatikan substansi keadilan.

Karena berunsur progresif, hukum menjadi dinamis, berkembang mengikuti situasi dan kondisi masyarakat. Hukum seperti ini menghadirkan terobosan dan

pembaruan yang dibutuhkan dan dicari masyarakat. Perkembangan kehidupan masyarakat adalah natural dan tak dapat dibendung. Hukum wajib mengikuti perkembangan tersebut, sehingga senantiasa memfasilitasi mereka untuk menggapai cita-cita luhur kehidupan.

Hukum progresif adalah istilah hukum yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Ahli hukum tersebut merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia mengatasi krisis hukum. Dia melontarkan gagasan hukum progresif sebagai cara untuk mengatasi berbagai permasalahan.

Lebih lanjut dia memaparkan hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Dia adalah institusi yang secara terus-menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain (Rahardjo, 2009).

Pengertian hukum progresif adalah mengubah secara cepat, melakukan pergeseran mendasar dalam teori dan praktik hukum, serta menghadirkan berbagai terobosan. Dasarnya adalah prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia. Hukum tidak untuk dirinya sendiri, tapi muruah manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia (Rahardjo, 2007).

Masyarakat dari berbagai pihak, terutama pemodal, kerap mengintervensi, bahkan ‘membeli’ hukum untuk kepentingan diri sendiri dan kelompok, sehingga peraturan menjadi tak berjalan. Ini merupakan bentuk intervensi yang mengakibatkan kehidupan jauh dari rasa keadilan. Hukum harus mengalir untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Hukum progresif merespons fenomena sosial dengan mengaitkannya pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. Biarkan hukum berjalan tanpa intervensi, rekayasa dan keberpihakan (Rahardjo, 2004).

Penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan spiritual, dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan (Rahardjo, 2009).

Pandangan mengenai hukum harus mengalir sesuai kehidupan manusia juga diamini intelektual Jerman, Gustav Radbruch. Dia menjelaskan hukum dan etika atau moralitas secara konseptual saling berhubungan. Oleh karena itu hukum yang intoleran dan tidak adil harus diubah sehingga mengarah pada keadilan. Hukum yang tidak mengarah kepada keadilan telah mengabaikan ruang lingkup hukum dan keadilan hukum (Alexy, 1999).

Keadilan sebagai kebijakan utama dalam institusi sosial yang dianalogikan sebagai kebenaran dalam sistem pemikiran, yaitu suatu teori betapa pun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar. Demikian pula dengan hukum atau pun institusi. Meskipun sudah efisien dan rapi, tapi tidak benar, harus diubah (*rule breaking*) dan diselaraskan.

Hukum harus mengalami penyesuaian dengan perkembangan dan dinamika kehidupan. Dia tidak hanya berfungsi mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas). Lebih jauh lagi, dia harus menciptakan kesejahteraan yang lebih baik bagi rakyat dan mencapai tujuannya, yaitu keadilan, yang dilaksanakan dengan konsistensi.

Keadilan bukan semata-mata pemahaman dan pelaksanaan pasal-pasal dalam undang-undang, bukan pula tugas rutin mengetuk palu di ruang sidang, atau notaris membubuhi tanda tangan dan melegalisasi akta. Sangat tidak tepat manafsirkan keadilan berupa rutinitas aparat melaksanakan tugas. Obyek hukum adalah masyarakat, bukan rutinitas. Keadilan harus dimaknai sebagai tujuan luhur kehidupan masyarakat.

Kesejahteraan bukan hanya dirasakan segelintir orang, bukan hanya satu pihak, tapi semua yang termaktub dalam akta. Kesejahteraan merupakan cita-cita dan dambaan negara hukum. Pencapaiannya dilakukan dengan bertindak adil kepada seluruh masyarakat. Kesejahteraan adalah indikator yang sesungguhnya.

Konsep kesejahteraan menunjukkan kerelaan serta minat yang besar kepada kerjasama dengan berbagai pihak, seperti badan, perkumpulan dan organisasi, yang bertujuan memajukan kemakmuran, tidak merintang langkah inisiatif dan kreatif. Kerjasama berbagai pihak harus dikukuhkan secara resmi dalam perjanjian yang tertulis dalam akta, sehingga berbagai pihak dapat menjaga komitmen dan konsistensinya untuk sama-sama mewujudkan pembangunan dan kebaikan.

Notaris memahami konsepsi hukum semacam itu dengan membuat terobosan dan inovasi agar masyarakat mendapatkan kehidupan yang sejahtera. Tidak hanya dalam hal pembuatan akta, notaris juga dapat memberikan arahan dan pandangannya seputar dinamika kehidupan, seperti situasi ekonomi dan arah pembangunan kedepan. Hal tersebut dapat menjadi pedoman bagi penghadap untuk menentukan langkah hukum apa yang akan ditempuh agar terhindar dari pelanggaran dan dapat mengikat koleganya dalam perjanjian yang saling menguntungkan.

Notaris asal Belanda AW Voors mengatakan menjadi notaris adalah kebanggaan, sehingga kedudukannya setara dengan aparaturnegara, karena kemampuannya menginterpretasikan hukum. Mereka menguasai dan melaksanakan peraturan perundang-undangan dengan tepat (Kie, 2011).

Artinya, mereka tidak kaku, selalu progresif dalam menerapkan kebijakan yang ada. Karena itulah notaris harus dinamis dalam menjalankan tugasnya, sehingga mereka dihormati dan disegani. Masyarakat mengonsultasikan berbagai persoalan hukum.

Kemudian notaris mencari solusi terbaik yang inovatif dan tidak rigid. Mereka kemudian melaksanakan berbagai nasihat yang diberikan, sehingga kehidupan mereka berjalan dengan baik. Dengan demikian, notaris akan senantiasa menjadi sosok yang dihormati.

Notaris berbekal pengetahuan hukum progresif akan cakap memahami langkah-langkah yang harus ditempuh, lebih memahami kebutuhan masyarakat, dan menyesuaikannya dengan kebijakan dan peraturan. Dia tidak kaku dalam menghadapi klien, membangun komunikasi yang atraktif, mampu menawarkan berbagai opsi dan alternatif agar masyarakat mendapatkan perlindungan hukum, terhindar dari pelanggaran, dan berbagai risiko yang berkaitan dengan hukum.

Notaris progresif tidak bekerja sendirian, tidak menutup diri. Dia bergerak sebagai jejaring sosial, menjadi bagian dari gerakan besar korps notaris. Dia membangun hubungan baik dengan berbagai masyarakat dan kelompoknya dalam berbagai bidang, baik internal para staf dan karyawannya, maupun kelompok eksternal kantornya yang tergabung dalam berbagai komunitas.

Fokusnya adalah jejaring, bukan hierarki yang menonjolkan superioritas dan keangkuhan. Hierarki dan keangkuhan menghalangi ide-ide kreatif muncul, sehingga notaris merasa terbatas dan tidak inovatif dalam menjalankan tugasnya. Hal itu pun mengakibatkan para penghadap enggan menggunakan jasa mereka dan lebih memilih orang-orang yang mampu membuat terobosan dengan tetap menjunjung tinggi hukum.

Staf ataupun wakil notaris bukan dianggap sebagai bawahan, tapi mitra yang membantu kesuksesan melayani masyarakat. Notaris bukan menekan mereka dengan target, hardikan dan caci-maki, tapi lebih pada kinerja dan didikan. Mereka diberikan kebebasan untuk meraih capaian kerja dan pekerjaan berbasis pengetahuan. Mereka juga dibekali dengan teknologi terbaru sehingga memperkuat kinerja kenotariatan seperti rekaman dokumentasi berupa video penandatanganan akta. Semua itu dilakukan dengan menghidupkan suasana kekeluargaan dalam membangun jejaring, bukan persaingan dan keunggulan.

Tujuan yang hendak dicapai bukan semata-mata keuntungan materil, tapi komitmen dan pelayanan. Notaris harus mampu mengajak masyarakat memegang teguh komitmen yang dibuat, sehingga mereka menumbuhkan kepercayaan publik. Masyarakat semakin ingin dilayani sehingga mereka mendapatkan kenyamanan dan perlindungan.

5.2. Perlunya Pengawasan Notaris Dalam Lalu Lintas Bisnis

1. Dihubungkan dengan Pasal 1233 KUHPerdata.

Dalam Pasal 1233 KUHPerdata menjelaskan bahwa tiap-tiap yang lahir baik karena persetujuan, baik karena Undang-undang. Sesuai dengan pasal 1233 menjaga agar notaries tidak membuat suatu perikatan jika tidak ada persetujuan antara kedua belah pihak, serta menjaga agar notaris membuat perikatan sesuai dengan undang-undang yang mengatur. Tujuan pengawasan Notaris dalam lalu lintas bisnis jika dihubungkan dengan pasal

1233 ini menjelaskan agar supaya notaris tidak membuat suatu perikatan yang diluar daripada yang di atur oleh Undang-undang.

2. Dihubungkan dengan Pasal 1865 KUHPerdata

Dalam pasal 1865 KUHPerdata menjelaskan bahwa setiap orang yang mempunyai suatu hak atau menunjuk suatu peristiwa untuk meneguhkan haknya itu atau untuk membantah suatu hak orang lain, wajib membuktikan adanya hak itu atau kejadian yang dikemukakan itu. Hubungan pasal ini dengan Notaris terdapat pada objeknya yaitu akta.pasal ini menegaskan pada pembuktian terhadap suatu kejadian.jadi peran notaris disini sangat besar karena notaris adalah satu-satunya pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik. Maka dari itu jika dilihat dari perannya dalam lalu lintas bisnis maka diperlukan pengawasan terhadap notaris agar tidak melakukan hal yang dilarang Undang-undang.

3. Dihubungkan dengan Pasal 1866 KUHPerdata.

Dalam pasal 1866 KUHPerdata menjelaskan mengenai alat pembuktian yang terdiri dari :

- a. Bukti Tertulis
- b. Bukti Saksi
- c. Persangkaan
- d. Pengakuan
- e. Sumpah

Hubungan dengan tujuan dari pengawasan notaris yakni dalam produk hukum yang dibuat oleh notaris misalnya dalam pembuatan akta otentik.

Akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan notaris dapat dipergunakan sebagai pembuktian dalam sebuah sengketa hukum yang digunakan sebagai alat bukti untuk mengingat kembali peristiwa-peristiwa yang telah terjadi, sehingga dapat dipergunakan untuk kepentingan pembuktian. Notaris sebagai pejabat umum juga dapat menjadi saksi bahwa akta yang dijadikan sebagai alat pembuktian yang sah dan atas nama notaris sesuai akta tersebut. Jika melihat dari peran notaris yang sangat besar dari lalu lintas bisnis maka dari itu perlu diberikan pengawasan karena Bukti tertulis yang dalam hal ini tidak lain adalah akta merupakan bukti yang paling utama dalam hal pembuktian. karena notaris satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta otentik maka dari itu diperlukan pengawasan terhadap notaris.

4. Dihubungkan dengan Pasal 1868 KUHPerdata

Dalam pasal 1868 KUHPerdata menjelaskan bahwa suatu akta otentik ialah akta yang dibuat dalam bentuk undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat. Ketentuan mengenai kewenangan notaris untuk membuat akta otentik diatur dalam Undang-undang No. 30 tahun 2004 tentang jabatan notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 2 tahun 2014 (UUJN). Dalam pasal 1 angka 1 UUJN, disebutkan bahwa notaris merupakan pejabat umum, memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam UU ini atau berdasarkan UU lainnya. Pejabat umum yang dimaksud dalam pasal 1868 yakni Notaris. Frasa “ditempat dimana akta itu dibuat” dalam pasal 1868 KUHPerdata, berhubungan dengan tempat kedudukan Notaris, bahwa notaris mempunyai tempat kedudukan di wilayah kabupaten atau kota

(Pasal 18 ayat (1) UUJN). Wilayah jabatan notaris meliputi seluruh wilayah provinsi dari tempat kedudukannya (Pasal 18 ayat (2) UUJN).

5. Dihubungkan dengan Pasal 1870 KUHPerdara

Dalam pasal 1870 yang menerangkan bahwa bagi para pihak yang berkepentingan beserta para ahli warisnya ataupun bagi orang-orang yang mendapatkan hak dari mereka, suatu akta otentik memberikan suatu bukti yang sempurna tentang apa yang termuat dalamnya. Hubungan dengan pengawasan terhadap notaris adalah akibat hukum (legal effect) akta otentik adalah untuk memberikan suatu bukti yang sempurna tentang apa yang termuat dalamnya. Sehingga yang berkepentingan beserta para ahli warisnya ataupun bagi orang-orang yang mendapatkan hak dari mereka atas akta tersebut.

5.3. Kebijakan Pengawasan Notaris Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebelum Rekonstruksi

Setiap organisasi terutama pemerintah pasti memiliki mekanisme pengawasan. Fungsinya untuk menjamin adanya kearsipan antara penyelenggara tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna (Sitanggang dan Situmorang, 1993).

Menurut Staatblad Tahun 1860 Nomor 3 mengenai Peraturan Jabatan Notaris pengertian pengawasan dalam Pasal 50 alinea (1) sampai alinea (3), yaitu tindakan yang dilakukan oleh Pengadilan Negeri berupa peneguran dan/atau pemecatan

selama tiga (3) sampai enam (6) bulan terhadap Notaris yang mengabaikan keluhuran dari martabat atau tugas jabatannya atau melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau melakukan kesalahan-kesalahan lain, baik di dalam maupun di luar jabatannya sebagai notaris, yang diajukan oleh penuntut umum pada Pengadilan Negeri pada daerah kedudukannya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menjelaskan yang dimaksud dengan pengawasan dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1), yaitu meliputi juga pembinaan yang dilakukan menteri kepada notaris. Dalam Pasal 67 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam melaksanakan pengawasan menurut Pasal 67 ayat (1) dilakukan oleh menteri, tapi pelaksanaannya dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris (MPN) yang dibentuk menteri.

Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 menegaskan yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan preventif dan represif, termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas.

Tujuan pengawasan adalah agar notaris memenuhi persyaratan dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku demi pengamanan kepentingan masyarakat umum. Sedangkan yang menjadi tugas pokok pengawasan notaris adalah agar segala hak dan kewenangan

serta kewajiban yang diberikan kepada notaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan.

Kode etik notaris merupakan kaidah yang terkait dengan etika. Etika berasal dari bahasa Yunani kuno, ethos dalam bentuk tunggal yang berarti adat kebiasaan, adat istiadat, akhlak yang baik. Arti etika adalah ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk, tentang hak dan kewajiban moral. Etika notaris juga dapat diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, nilai mengenai benar dan salah yang dianut oleh para notaris.

Etika profesi notaris merupakan sikap hidup integritas notaris yaitu berupa keadilan untuk memberikan pelayanan profesional terhadap masyarakat dengan penuh ketertiban dan keahlian sebagai pelayanan dalam rangka melaksanakan tugas berupa kewajiban terhadap masyarakat. Kode etik profesi notaris adalah kaidah yang ditetapkan oleh perkumpulan INI melalui kongres, berupa sistem norma, nilai dan aturan profesional tertulis yang secara tegas menyatakan apa yang benar dan baik, dan apa yang tidak benar dan tidak baik bagi profesional notaris.

Kode etik menyatakan perbuatan apa yang benar atau salah, perbuatan apa yang harus dilakukan dan apa yang harus dihindari. Tujuan kode etik yaitu agar profesional memberikan jasa sebaik-baiknya kepada pemakai atau nasabahnya (kliennya). Dengan adanya kode etik, notaris akan terlindungi dari perbuatan yang tidak profesional dalam menjalankan tugas jabatannya.

Jadi kode etik notaris merupakan norma yang ditetapkan dan diterima oleh perkumpulan profesi INI, satu-satunya organisasi ikatan notaris yang syah dan ditetapkan oleh UUJN No 2/2014, yang mengarahkan atau memberi petunjuk kepada anggotanya bagaimana seharusnya dan sekaligus menjamin mutu moral (integritas notaris) di mata masyarakat. Apabila salah satu anggota perkumpulan profesi notaris (INI) tersebut berbuat menyimpang dari kode etikanya, maka INI akan tercemar di mata masyarakat. Oleh karena itu, INI harus menyelesaikan berdasarkan kekuasaannya sendiri (melalui Dewan Kehormatan INI).

Kode etik profesi notaris merupakan produk etika terapan bagi INI, karena dihasilkan berdasarkan penerapan pemikiran etis atas suatu profesi notaris. Kode etik profesi notaris dapat berubah dan diubah seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga anggota INI tidak akan ketinggalan zaman. Kode etik profesi notaris mestinya merupakan hasil pengaturan diri profesi notaris yang bersangkutan, dan ini perwujudan nilai moral yang hakiki bagi notaris, yang tidak dipaksakan dari luar profesi notaris. Kode etik profesi merupakan tolok ukur perbuatan anggota INI.

Kode etik profesi notaris merupakan upaya pencegahan berbuat yang tidak etis bagi anggotanya. Kode etik notaris telah dirumuskan secara tertulis, tujuannya 1) sebagai sarana kontrol sosial, 2) sebagai pencegah campur tangan pihak lain, 3) sebagai pencegah kesalahpahaman dan konflik. Kode etik profesi notaris merupakan kriteria prinsip profesional yang telah digariskan, sehingga dapat

diketahui dengan pasti kewajiban profesional anggota lama, baru ataupun calon anggota INI (ALB INI). Dengan demikian dapat dicegah kemungkinan terjadi konflik kepentingan antara sesama anggota kelompok anggota profesi atau antara anggota kelompok profesi dan masyarakat.

Tanggung jawab notaris dalam kaitannya dengan profesi hukum di dalam melaksanakan jabatannya tidak dapat dilepaskan dari keagungan hukum itu sendiri, sehingga terhadapnya diharapkan bertindak untuk merefleksikannya di dalam pelayanannya kepada masyarakat, dua hal yang perlu mendapat perhatian di dalam rangka menjalankan profesinya tersebut (Luluk Lusiaty Cahyarini).

Selama ini saya melihat implementasi kode etik masih jauh panggang dari api. Jadi kode etik notaris yang tidak terimplementasikan menjadikan kaidah atau aturan tersebut tidak ada apa-apanya alias tidak berfungsi. Jikalau berfungsi hanya untuk menakut-nakuti, hanya seperti patung polisi di jalan atau polisi tidur.

Kaidah kode etik notaris saat ini sudah usang dan jauh dari perkembangan modernitas zaman. Generasi penerus seakan tidak mampu memperbaiki dan memperbaharui kaidah yang sesuai dengan modernisasi notaris. Pengurus sekarang lebih banyak berpikir praktis dan egois, sehingga lebih mengutamakan kepentingan pribadi (oportunistis), dengan mengabaikan pengabdianya terhadap organisasi INI. Mereka rigid (kaku, normatif, dogmatik) dan kurang egaliter, dinamis (progresif) dalam memahami penerapan kode etik notaris. Pengabaian terhadap kode etik plus

pengurus organisasi yang egois mengakibatkan semakin bebasnya segelintir oknum yang mencoreng profesi tersebut.

Majelis Pengawas Notaris (MPN)

MPN merupakan lembaga yang berwenang mengawasi, memeriksa dan menjatuhkan sanksi kepada notaris. Majelis ini terdiri dari majelis pengawas (MPD, MPW, dan MPP). Secara umum majelis ini mempunyai ruang lingkup kewenangan untuk menyelenggarakan sidang pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris (Pasal 70 huruf a, Pasal 37 ayat 91 huruf a dan b, Pasal 77 huruf a dan b UUJN). Oleh karena itu, wewenang MPN adalah mengadakan sidang terkait dengan hal berikut ini:

1. Pelanggaran kode etik
2. Pelanggaran tugas jabatan notaris
3. Perilaku notaris yang di luar menjalankan tugas jabatannya sehingga mengganggu atau mempengaruhi muruah profesinya

Majelis pengawas terdiri dari sembilan orang yang berasal dari tiga perwakilan. Pertama, adalah pemerintah sebanyak tiga orang. Kedua, adalah organisasi notaris juga sejumlah tiga orang. Sisanya berasal dari kalangan akademisi. Semuanya akan menilai, menganalisis dan mempertimbangkan hasil pengawasan notaris dan tindakan apa yang harus dijatuhkan. Bisa berupa teguran, surat peringatan, atau bahkan pemecatan. Jika di suatu daerah tidak memiliki unsur instansi pemerintah, maka menteri menunjuk pihak lain untuk masuk dalam keanggotaan majelis (Pasal 67 ayat 4).

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, MPN memiliki tiga turunan. Pertama adalah majelis pengawas daerah (MPD) yang berkedudukan di kabupaten atau kota. Kedua, majelis pengawas wilayah di ibu kota provinsi. Ketiga adalah MPN di tingkat nasional yang bertempat di ibu kota negara.

Majelis Pengawas Daerah

Tugas MPD dijelaskan dalam UU Jabatan notaris dan Permenkum HAM Nomor 40 Tahun 2015 juga mengatur tentang susunan organisasi, tata cara pengangkatan anggota, pemberhentian anggota, dan tata kerja majelis pengawas. Pasal 73 UUN menjelaskan kewenangan MPD lainnya, sebagaimana diutarakan berikut ini:

1. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa dan mengambil keputusan atas laporan masyarakat yang dapat disampaikan melalui Majelis Pengawas Daerah
2. Memanggil Notaris terlapor untuk dilakukan pemeriksaan atas laporan sebagaimana dimaksud pada huruf a
3. Memberikan izin cuti lebih dari 6 bulan sampai 1 tahun
4. Memeriksa dan memutus atas keputusan Majelis Pengawas Daerah yang menolak cuti yang diajukan oleh notaris pelapor
5. Memberikan sanksi baik peringatan lisan maupun peringatan tertulis

Mengusulkan pemberian sanksi terhadap notaris kepada Majelis Pengawas Pusat berupa:

- a. Pemberhentian sementara 3 (bulan sampai dengan 6 bulan)
- b. Pemberhentian dengan tidak hormat.

Permenkum HAM Nomor 40 Tahun 2015 juga mengatur tentang susunan organisasi, tata cara pengangkatan anggota, pemberhentian anggota, dan tata kerja majelis pengawas. Pasal 4 peraturan tersebut menjelaskan sebagai berikut :

- 1) Majelis Pengawas Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a dibentuk oleh Kepala Kantor Wilayah atas nama Menteri dan berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.
- 2) Pembentukan Majelis Pengawas Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan jika di kabupaten/kota telah diangkat paling sedikit 12 (dua belas) orang Notaris.

Kewenangan MPD dijelaskan pada Pasal 23 sebagaimana diutarakan berikut ini. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah yang bersifat administratif yang tidak memerlukan persetujuan rapat MPD meliputi (ayat 1):

- a. Memberikan izin cuti untuk jangka waktu sampai dengan 6 (enam) bulan
- b. Menetapkan notaris pengganti
- c. Menerima dan menentukan tempat penyimpanan protokol notaris yang pada saat serah terima protokol notaris telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih
- d. Mengeluarkan salinan dari akta sebagaimana dimaksud pada huruf c termasuk surat yang dilekatkan pada akta tersebut atas permintaan pihak yang berkepentingan sesuai ketentuan Pasal 54 Undang-undang
- e. Mengesahkan fotokopi sesuai aslinya dari surat yang dilekatkan pada akta sebagaimana dimaksud pada huruf d

- f. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran kode etik notaris atau pelanggaran ketentuan dalam undang-undang
- g. Memberi paraf dan menandatangani daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, daftar surat di bawah tangan yang dibukukan dan daftar surat lain yang diwajibkan undang-undang
- h. Menerima penyampaian secara tertulis salinan dari akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, dan daftar surat di bawah tangan yang dibukukan yang telah disahkannya, yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lambat 15 (lima belas) hari kalender pada bulan berikutnya, yang memuat paling sedikit nomor, tanggal dan judul akta.

Kewenangan MPD bersifat administratif yang memerlukan keputusan rapat meliputi (ayat 2):

- Menunjuk notaris yang akan bertindak sebagai pemegang protokol notaris yang akan diangkat sebagai pejabat negara
- Menunjuk notaris yang akan bertindak sebagai pemegang protokol notaris yang meninggal dunia
- Mengeluarkan salinan dari akta yang telah berusia 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih yang telah diterima oleh MPD dan/atau surat yang dilekatkan pada akta tersebut atas permintaan pihak yang berkepentingan sesuai ketentuan Pasal 54 Undang-undang
- Mengesahkan fotokopi sesuai aslinya dari surat yang dilekatkan pada akta sebagaimana dimaksud pada huruf c

- Memberikan persetujuan atas permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk proses peradilan
- Menyerahkan fotokopi minuta akta dan/atau surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris
- Memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris.
- Selain itu, MPD juga berwenang untuk melakukan pemeriksaan rutin dan melakukan pemeriksaan terhadap dugaan adanya pelanggaran pelaksanaan jabatan dan perilaku notaris. Hal itu diatur dalam Pasal 21. Sementara itu, majelis pengawas wilayah (MPW) memiliki wewenang yang tidak jauh berbeda dengan MPD. MPW dan MPD harus mendukung kinerja MPN di Ibu Kota. Jika pengurus MPN membutuhkan dukungan data misalkan, maka MPW dan MPD wajib memberikan bantuan dan dukungan.

Pengawasan Notaris Oleh Majelis Pengawasan Wilayah (MPW)

Pengawasan dalam wilayah penelitian dibebankan kepada Majelis Pengawas Wilayah pada tingkat Provinsi. Dalam praktiknya pengawasan ini sulit dilakukan secara optimal. MPW dalam pengawasannya harus secara seksama mempelajari segala pemberitahuan, laporan, pengaduan dan pengamatannya sendiri secara langsung Notaris-notaris yang berada di wilayah hukumnya, apakah ada oknum-oknum yang telah melakukan pelanggaran hukum dapat dikenakan penindakan. Yang perlu ditekankan bahwa MPW harus melakukan verifikasi atas kebenaran

pelanggaran oknum Notaris di wilayah hukumnya. Hal ini perlu dilakukan sehingga tidak merugikan seorang Notaris yang patut diduga melakukan pelanggaran hukum, baik yang diatur oleh Undang-Undang maupun Kode Etik Notaris berdasarkan asas praduga tidak bersalah.

Majelis Kehormatan Notaris (MKN)

Majelis Kehormatan Notaris adalah badan yang berwenang untuk melaksanakan pembinaan Notaris. Badan ini juga berkewajiban memberikan persetujuan atau penolakan untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan. Hal itu dilakukan dengan pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris (Pasal 1 Permenkum HAM Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris).

Keanggotaan MKN terdiri dari perwakilan pemerintah, notaris dan ahli atau akademisi. Satu orang menjabat ketua. Satu lainnya menjadi wakil ketua. Kemudian sisanya sebanyak lima orang menjabat anggota MKN. UU Jabatan Notaris Pasal 66 menjelaskan salah satu wewenang MKN, sebagaimana dijelaskan berikut ini:

Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan majelis kehormatan notaris berwenang:

- a. Mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan notaris
- b. Memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan notaris

- c. Pengambilan fotokopi Minuta Akta atau surat-surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibuat berita acara penyerahan.

MKN berfungsi untuk pembinaan notaris. Anggotanya berjumlah enam tujuh orang yang terdiri dari unsur notaris sebanyak tiga orang, pemerintah sebanyak dua orang, dan ahli atau akademisi sebanyak dua orang (Pasal 66a UU Jabatan Notaris). Tugas lembaga ini adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan pembinaan terhadap Majelis Kehormatan Wilayah yang berkaitan dengan tugasnya
2. Melakukan pengawasan terhadap majelis kehormatan notaris wilayah
3. Melakukan pemeriksaan terhadap permohonan yang diajukan oleh penyidik, penuntut umum, hakim
4. Memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan dan proses peradilan.
5. Lembaga ini wajib mendampingi notaris yang berhadapan dengan hukum yang disebabkan tugas-tugasnya. Majelis akan melindungi notaris agar tetap merahasiakan isi akta. Hal tersebut dijalankan untuk menjaga martabat dan profesi yang dijalankan. (Bab III Pasal 18). Tata kerja MKN diatur dalam Pasal 19-27, sebagaimana dijabarkan berikut ini:
 - a. Melaksanakan pembinaan notaris di seluruh wilayah Indonesia.
 - b. Majelis Kehormatan Notaris Wilayah berwenang untuk melaksanakan

6. Pemeriksaan terhadap notaris yang dimintakan persetujuan kepada Majelis Kehormatan Notaris Wilayah oleh penyidik, penuntut umum atau hakim
 - a. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pengambilan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris
 - b. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan, dan proses peradilan yang berkaitan dengan akta atau protokol yang berada dalam penyimpanan notaris
7. Dalam melakukan pemeriksaan terhadap notaris, ketua majelis kehormatan notaris wilayah membentuk majelis pemeriksa yang beranggotakan sebanyak 3 (tiga) orang yang terdiri dari setiap unsur anggota Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
8. Majelis pemeriksa terdiri atas satu orang ketua merangkap anggota; dan dua orang anggota
9. Dalam melakukan pemeriksaan, majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh 1 (satu) sekretaris
10. Pembentukan majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak tanggal laporan diterima
11. Majelis pemeriksa berwenang memeriksa dan memberikan persetujuan atau penolakan terhadap permintaan penyidik, penuntut umum, atau

hakim terkait pengambilan fotokopi minuta akta dan surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta dan/atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris dan pemanggilan notaris

12. Setiap hasil pemeriksaan majelis pemeriksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilaporkan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
13. Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (6) wajib mengirim laporan setiap bulan kepada Ketua Majelis Kehormatan Notaris Pusat
14. Majelis pemeriksa wajib menolak untuk memeriksa notaris yang mempunyai hubungan perkawinan atau hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah dan/atau ke atas tanpa pembatasan derajat, serta dalam garis ke samping sampai dengan derajat ketiga
15. Dalam hal majelis pemeriksa mempunyai hubungan, Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah menunjuk penggantinya.

Kerahasiaan akta sangat dijaga oleh notaris. Kalaupun akta akan dibuka di pengadilan, aparat harus mengajukan permohonan dan persetujuan kepada majelis kehormatan. Lebih jelasnya diutarakan pada pasal 23 berikut ini:

1. Permohonan persetujuan pengambilan minuta akta atau protokol notaris dan pemanggilan notaris oleh pihak penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk hadir dalam pemeriksaan yang terkait dengan akta atau protokol yang berada dalam penyimpanan Notaris diajukan kepada Ketua Majelis

Kehormatan Notaris Wilayah sesuai dengan wilayah kerja notaris yang bersangkutan.

2. Permohonan itu disampaikan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dan tembusannya disampaikan kepada notaris yang bersangkutan.
3. Permohonan itu harus memuat paling sedikit:
 - a. Nama notaris
 - b. Alamat kantor notaris
 - c. Nomor akta dan/atau surat yang dilekatkan pada minuta
 - d. Akta atau protokol dalam penyimpanan notaris
 - e. Pokok perkara yang disangkakan.
4. Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah wajib memberikan jawaban berupa persetujuan atau penolakan terhadap permohonan tersebut dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan.
5. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) terlampaui, dianggap Majelis Kehormatan notaris wilayah menerima permintaan persetujuan.

Untuk menyikapi panggilan aparat hukum, majelis kehormatan berwenang untuk lebih dulu memanggil notaris untuk mengetahui persoalan apa yang sedang terjadi.

Langkah itu dilakukan dengan prosedur berikut :

- a. Dalam melakukan pemeriksaan, majelis pemeriksa berwenang melakukan pemanggilan terhadap notaris berdasarkan adanya permohonan dari penyidik, penuntut umum, atau hakim

- b. Pemanggilan notaris dilakukan melalui surat yang ditanda-tangani oleh Ketua Majelis Kehormatan Notaris Wilayah
- c. Dalam keadaan mendesak pemanggilan dapat dilakukan melalui faksimili dan/atau surat elektronik yang segera disusul dengan surat pemanggilan
- d. Pemanggilan terhadap notaris dilakukan dalam waktu paling lambat 5 (lima) Hari sebelum pemeriksaan dilakukan
- e. Notaris wajib hadir memenuhi panggilan majelis pemeriksa dan tidak boleh diwakilkan
- f. Dalam hal Notaris tidak hadir setelah dipanggil secara sah dan patut sebanyak 2 (dua) kali berturut-turut, majelis pemeriksa dapat mengambil keputusan terhadap permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim

Setelah mendengarkan keterangan notaris yang berhadapan dengan proses hukum, majelis akan menempuh prosedur berikut ini (Pasal 25):

1. Majelis pemeriksa memberikan persetujuan atau penolakan setelah mendengar keterangan langsung dari notaris yang bersangkutan
2. Keterangan dituangkan dalam berita acara pemeriksaan
3. Dalam hal majelis pemeriksa memberikan persetujuan atas permohonan penyidik, penuntut umum, atau hakim, notaris wajib:
 - a. Memberikan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang diperlukan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim
 - b. Menyerahkan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan dibuatkan berita acara penyerahan yang

ditandatangani oleh notaris dan penyidik, penuntut umum atau hakim dengan disak-sikan oleh 2 (dua) orang saksi

4. Pengambilan minuta akta dan/atau surat-surat dalam penyimpanan notaris dilakukan dalam hal:
 - a. Adanya dugaan tindak pidana yang berkaitan dengan minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris
 - b. Belum gugur hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluwarsa dalam peraturan perundang-undangan di bidang hukum pidana
 - c. Adanya penyangkalan keabsahan tanda tangan dari salah satu pihak atau lebih
 - d. Adanya dugaan pengurangan atau penambahan atas minuta akta
 - e. Adanya dugaan notaris melakukan pemunduran tanggal (antidatum).

Jika salah satu unsur tersebut terpenuhi, maka majelis akan memberikan persetujuan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim, untuk kepentingan proses peradilan terhadap notaris. MKN juga berwenang untuk mendampingi notaris dalam proses pemeriksaan di hadapan penyidik.

Cara untuk memastikan notaris melaksanakan kewajiban dan kewenangannya adalah dengan pengawasan dan pembinaan notaris secara daring. Sistem ini sudah berjalan di tingkat daerah. Seharusnya sistem tersebut dilaksanakan terintegrasi sehingga Menkumham dapat langsung mengawasi dan membina notaris dengan mudah. Kelebihan sistem daring adalah sebagai berikut:

1. Membuat pola pengawasan dan pembinaan berjalan lebih maksimal. Banyak orang dapat mengawasi jalannya dua proses tersebut. Sistem itu juga meminimalisasi tatap muka yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan korupsi berupa transaksi uang kas.
2. Baik dalam pembinaan maupun pengawasan merupakan terobosan agar dua hal itu dapat berjalan lebih maksimal lagi. Tidak banyak waktu dikeluarkan. Pemerintah dapat langsung menyebarluaskan pesan dan arahan kepada semua notaris di Indonesia. Sedangkan para notaris dapat dengan mudah mengakses pesan tersebut untuk kemudian mereka terapkan ketika melayani masyarakat.
3. Proses pembinaan dan pengawasan berjalan lebih objektif, cepat dan terawasi. Banyak orang dapat melihat bagaimana proses pembinaan dan pengawasan berjalan. Proses tersebut tidak banyak memakan waktu, lebih efisien, dan optimal.
4. Memudahkan setiap notaris memahami arahan dan kebijakan pemerintah. Tidak adalagi notaris yang tidak mengerti kebijakan dan arahan yang disampaikan. Pemerintah pun tidak perlu bersusah-payah untu menyampaikan evaluasi kinerja notaris.
5. Memudahkan notaris untuk melaporkan setiap kegiatan yang dijalankan. Pemerintah dan organisasi juga dapat mengetahui kegiatan notaris dengan cepat.
6. Meminimalisasi penggunaan kertas sehingga mendukung kelestarian alam.

Pengawasan dan pembinaan notaris diharapkan mampu meningkatkan mentalitas dan kepribadian mereka menjadi lebih baik. Hal itu dilakukan dengan terus-

menerus mengingatkan mereka tentang pentingnya menggunakan wewenang, menjalankan tugas, dan menghindari larangan sebagai notaris.

Meskipun sudah ada sistem daring, pembinaan dengan tatap muka tetap perlu dilaksanakan, meskipun frekuensinya berkurang. Tatap muka lebih dimaksudkan untuk sosialisasi dan menjaga hubungan baik dengan notaris di daerah. Dengan tatap muka, pengawas dan pembina dapat mengetahui langsung dengan terperinci apa saja permasalahan yang dihadapi notaris di lapangan.

Pihak pemerintah juga dapat menginformasikan berbagai hal terkait kebijakan kenotariatan yang sedang diproses. Tatap muka juga bermanfaat untuk lebih memperkuat hubungan keakraban. Kementerian Hukum dan HAM akan dianggap sebagai senior yang memberikan pembinaan dan arahan kepada notaris. Pengawasan dan pembinaan jangan sampai terjebak pada formalitas semata.

Acara seremonial belum tentu berdampak pada kualitas pengawasan dan pembinaan yang baik. Hal yang harus menjadi target adalah bagaimana meningkatkan kualitas sumber daya manusia menjadi lebih berintegritas, sehingga notaris semakin diperlukan kehadirannya di tengah masyarakat.

Proses keduanya harus berjalan dalam bentuk komunikasi kelompok-kelompok kecil agar lebih intensif. Pemerintah nantinya dapat menganalisis permasalahan tersebut dan membuat kebijakan sebagai solusi permasalahan tersebut. Dengan

begitu, notaris akan merasa diayomi. Aspirasi dan tantangan mereka dapat diselesaikan. Mereka dapat menjalankan tugasnya dengan lebih bermanfaat.

Pengawasan merupakan fungsi dasar manajemen yang dalam bahasa Inggris disebut *controlling*. Dalam bahasa Indonesia, kata tersebut mempunyai dua padanan yaitu pengawasan dan pengendalian. Pengawasan dalam hal ini adalah yang berarti khusus, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Sedangkan pengendalian pengertiannya lebih kuat, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan dengan yang semestinya (Sujamto, 1987).

Pengertian dasar dari pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengawasan adalah proses pengamatan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya (Sujamto, 1983).

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan pengawasan sebagai penilikan dan penjagaan. Kata kerjanya mengawasi, yaitu melihat, memperhatikan, mengamati, menjaga baik-baik, dan mengontrol (KBBI, 2015). Kontrol sosial yang merupakan bentuk pengawasan merupakan pendekatan masalah sosial sejak lama. Pada 1969

sosiolog Travis Hirschi mengembangkan gagasan mengenai ikatan sosial (social bond) yang terdiri dari empat elemen: kasih sayang, komitmen pada norma sosial dan institusi, keterlibatan dalam aktivitas positif, dan keyakinan bahwa semua itu adalah penting (Hirschi, 1969). Semua itu terbentuk sebagai bentuk proteksi sekelompok orang dari perbuatan atau norma yang menyimpang.

Kasih sayang digambarkan sebagai tingkatan nilai dan norma yang menjadi pegangan dalam bermasyarakat. Hal ini dapat terlihat dari figur orang tua. Interaksi orang tua dengan anak sangat membekas. Kelak setelah beranjak dewasa, anak akan meniru dan melaksanakan apa yang diajarkan orang tua. Orang tua dan anak yang sama-sama berprofesi sebagai notaris contohnya. Orang tua akan banyak mencurahkan ibrah pekerjaan yang dijalani, baik berupa prestasi mau pun tantangan yang dihadapi. Anak kemudian mendengarkan atau pun mencatat semuanya. Kelak ketika dewasa, mereka yang menjadi notaris akan menafsirkan dan melaksanakan ibrah tersebut dalam praktik kenotariatan.

Komitmen digambarkan sebagai tingkatan bahwa individu harus berpegangan pada tingkah laku sesuai aturan hukum (Burton, Cullen, Evans, Dunaway, Kethineni, dan Gary, 1995). Norma dan nilai yang dicerna secara baik harus ditaati. Tingkatan ini mengarahkan seorang notaris bagaimana masyarakat yang berprofesi sebagai notaris menjalankan tugasnya secara baik.

Sejak masa pendidikan, mereka sudah diarahkan tentang tindakan atau pengalaman notaris yang salah dan baik. Pembelajaran seperti itu pasti memberikan pengaruh positif kepada para notaris agar mereka berpegang teguh pada aturan dan prinsip

kerja yang baik, sehingga tidak mencoreng profesi yang dijalankan. Kondisi sebaliknya sangat mungkin terjadi apabila notaris sejak awal mendapat pengalaman dan arahan yang menyimpang. Contohnya sejak awal mereka sudah diajarkan untuk mengabaikan prosedur membaca akta. Tidak menutup kemungkinan ketika bertemu penghadap, mereka akan menerapkan pengalaman yang diceritakan kepadanya.

Pengalaman buruk seperti ini sangat mungkin terjadi karena pengawasan yang tidak menyeluruh atau bahkan luput. Pengabaian prosedur atau perbuatan terlarang ini terjadi dalam waktu lama, sehingga diikuti sebagian notaris. Jika semakin dibiarkan, akan semakin bertambah notaris yang melakukan hal sama. Bahkan tidak menutup kemungkinan kesalahan ini menurun kepada notaris yang lebih muda.

Teori ikatan sosial telah banyak diterima kalangan ahli sosiologi. Faktanya ikatan ini memang ada di pelbagai aspek kehidupan masyarakat. Hirschi mendasari teorinya dalam arti bahwa ikatan sosial ada dan ketika ikatan tersebut lemah atau bahkan rusak, maka perilaku tidak biasa akan muncul.

Organisasi kenotariatan, pemerintah, dan masyarakat, harus kuat, saling bersinergi dan berkoordinasi. Tujuannya untuk membentuk ikatan sosial yang kuat, membangun kinerja dan pelayanan notaris berkualitas, mencegah mereka melakukan penyimpangan, dan memastikan masyarakat mendapatkan pelayanan akta dengan baik. Jika itu terlaksana, maka masyarakat akan terhindar dari pelanggaran hukum dan perjanjian.

5.4. Pembinaan Terhadap Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Keadilan

Untuk dapat mewujudkan Pengawasan Atas Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Keadilan, perlu adanya pengawasan dan pembinaan intensif baik oleh MPN maupun MKN. Adapun output yang diharapkan pada pembinaan terhadap Notaris adalah

2) Notaris harus mampu memfasilitasi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan hukum.

Dia memiliki visi mulia, seperti mewujudkan pelayanan prima, membangun masyarakat yang adil dan memegang komitmen. Visi itu selalu menjadi acuan dalam menjalankan amanah. Komitmen dan konsistensi memegang teguh visi itu membuat masyarakat kagum kepadanya, sehingga nama baiknya terjaga, bahkan semakin harum. Belajar tidak berkesudahan menjadi ciri khasnya, sehingga tidak merasa paling mengetahui, tidak memonopoli pengetahuan. Sikap semacam itu hanya menonjolkan keangkuhan yang tidak membuat penghadap merasa nyaman. Masyarakat lebih menginginkan berbagi pengetahuan, mengajak mereka berinteraksi dan berbicara tentang kepentingannya, sehingga kedua pihak dapat saling membangun suasana dialogis.

Dia tidak pernah puas dengan pelayanan yang dia berikan, selalu berinovasi sehingga masyarakat menilainya sebagai sosok unik, melampaui narasi profil

notaris yang selama ini diketahui masyarakat. Hal yang menjadi membantu masyarakat, sehingga dirinya benar-benar menjadi figur dan panutan.

Sikap itu semua merupakan konsekuensi perkembangan masyarakat yang dinamis. Mereka sangat cepat merespons berbagai perubahan zaman, seperti kecanggihan teknologi yang memudahkan mereka mendapatkan berbagai informasi dalam waktu singkat. Hal itu tentu saja membutuhkan prinsip pengelolaan baru (Kolind dan Botter, 2017).

2). Membina dan mengarahkan notaris untuk bersikap progresif.

Sikap progresif akan mengarahkan notaris untuk konsisten dan komit melaksanakan amanah, sehingga citra dan muruah mereka terjaga. Selain itu, dengan bersikap progresif, notaris akan melaksanakan tugasnya dengan sungguh-sungguh. Mereka menjunjung tinggi etika dan mekanisme tugas dengan baik. Tidak semata-mata menargetkan materi, tapi kemaslahatan masyarakat dalam menjaga dan melaksanakan hukum berdasarkan kesepakatan dan kontrak yang dibuat.

hukum progresif bertumpu pada sikap dan keyakinan. Notaris tak hanya merujuk kepada peraturan tertulis. Dia mampu berinovasi, berani mencari dan memberikan keadilan dengan mengangkat nilai-nilai luhur kebangsaan yang selama ini dihormati dan disegani masyarakat luas. Langkah ini ditempuh karena peraturan yang ada belum tentu memberikan rasa keadilan. Sangat mungkin sebuah peraturan dibuat berdasarkan aspirasi dan kepentingan segelintir pihak.

Dengan bersikap progresif, notaris harus berwawasan dan berpengetahuan luas. Mereka tidak hanya memahami UU Jabatan Notaris, tapi juga berbagai pendekatan dan teori sosiologi. Notaris harus memahami perkembangan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, tentang kerjasama, membangun usaha, agraria, informasi dan transaksi elektronik, pidana dan perdata.

3). Keragaman budaya adalah keniscayaan.

Masyarakat tidak mungkin menghadap-hadapkan hukum dengan budaya. Keduanya harus berjalan beriringan untuk menggapai tujuan yang sama, yaitu keadilan dan kesejahteraan. Notaris harus memahami keniscayaan ini, sehingga mereka dapat berinovasi dalam melayani masyarakat mendapatkan perlindungan hukum dan terhindar dari potensi pelanggaran.

4). Membina Notaris agar dapat memahami, bahwa hukum dan keadilan ibarat dua sisi mata uang.

Hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan. Keadilan tanpa hukum menandakan pemerintah tidak bertaji. Tidak jarang masyarakat harus melalui prosedur-prosedur yang tidak adil, sehingga hukum dianggap sebagai beban, bahkan monster. Ketika itu, hukum hadir bukan lagi untuk menyejahterakan, tetapi justru menyengsarakan kehidupan, gagal memberikan keadilan.

Notaris harus mampu menafsirkan perangkat hukum untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan melalui pertimbangan matang yang mereka wujudkan dalam berbagai langkah kenotariatan. Langkah inovatif harus menjadi alternatif yang

hadir untuk menyikapi kebuntuan, seperti dua contoh kisah di atas. Strateginya adalah melakukan lompatan-lompatan untuk menggapai berbagai tujuan berupa kemaslahatan bersama, sehingga keadilan dan kemanfaatan tercapai.

5). Membina Notaris agar mereka berwawasan Politik.

Dinamika politik juga perlu mereka pahami, seperti perkembangan konsolidasi berbagai partai politik, situasi di parlemen, keutuhan dan kelanggengan rezim. Semua itu sangat mempengaruhi dinamika perekonomian, menjadi bekal untuk memberikan masukan berharga kepada masyarakat dalam menjalin kerjasama, sekaligus mencegah mereka terperosok kedalam ancaman dan malapetaka yang merugikan.

Fungsi pencegahan ini merupakan domain notaris yang paling strategis. Langkah itu diwujudkan dengan memberikan masukan dan nasihat. Kemudian diwujudkan dengan berbagai kesepakatan yang memuat berbagai klausul tertulis dalam akta perjanjian. Akta tersebut menjadi pegangan para penghadap dalam membuat gagasan dan langkah besar membangun usaha, meningkatkan perekonomian, yang tentu saja membangun kesejahteraan masyarakat. Domain inilah yang banyak membedakan notaris dengan profesi hukum lainnya.

Sebelum menempuh penindakan dan pendampingan proses hukum, aparat dan konsultan hukum masih bisa memberikan nasihat dan arahan, tapi tidak bisa mengikat masyarakat dalam perjanjian dan kerja sama. Hanya notaris yang bisa melakukan itu melalui akta tertulis, yang menjadi pedoman dan rujukan. Bahkan

akta dan apa yang ditulis dan disahkan notaris, menjadi pegangan hakim ketika para penghadap ternyata bersitegang dan memutuskan langkah menuju proses hukum. Notaris harus berpegang pada aturan yang sudah ditetapkan dengan bertindak semata-mata untuk kepentingan masyarakat hukum. Profesi ini menuntut kewajiban dalam memberikan pelayanan berkualitas, yang tidak memihak, dan sesuai dengan kode etik kenotariatan. Pelayanan tersebut akan memberikan kekuatan hukum secara tertulis yang dibuat berdasarkan kesepakatan dan kesaksian.

Kewenangan tersebut menandakan notaris harus selalu memahami peranannya yang meliputi kewenangan, peraturan dan kode etik notaris yang sudah dibuat pemerintah dan INI. Pemahaman itu harus terpatri di hati sehingga selalu menjadi pedoman dalam menjalankan fungsi kenotariatan. Ketika melayani masyarakat, seorang notaris memahami apa yang harus dilakukan dan apa yang harus dihindari. Agar pemahaman mengenai peranan tersebut selalu tertanam, notaris perlu selalu mendapatkan pengawasan dan pembinaan secara terus-menerus. Dua hal tersebut juga berfungsi untuk menghindari penyalahgunaan kewenangan atau kepercayaan yang diberikan negara.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selama ini menjalankan fungsi sebagai pembina notaris untuk meningkatkan kualitas notaris dalam melayani masyarakat. Proses pembinaan dan pengawasan harus dilakukan dengan kehati-hatian.

Meski ada banyak organisasi mengawasi kinerja, pada akhirnya notaris sendirilah yang paling utama mengawasi perilakunya. Diri sendiri yang menentukan apakah akan mengabaikan standar kinerja atau justru melaksanakan hal tersebut. Integritas dan komitmen untuk melayani publik harus kuat, sehingga dia mampu mengalahkan dan menekan hasrat-hasrat jahat yang merusak kehormatan notaris.

Pengawasan dari majelis dan dewan hanyalah upaya untuk meminimalisasi potensi pelanggaran dan penyimpangan. Bisa jadi pelanggaran dan penyimpangan notaris sudah banyak terjadi sehingga menjadi fenomena gunung es. Pihak yang ditindak hanya yang terlihat. Sedangkan yang tidak terlihat atau tidak diketahui masih banyak terjadi. Kalau sudah seperti itu keadaannya, maka pasti kepercayaan masyarakat kepada notaris semakin luntur. Mereka tidak lagi bisa dipercaya, karena tidak dapat menyimpan rahasia berupa akta dan berbagai protokol yang sudah dibuat. Mereka tidak lagi melaksanakan peraturan dan kode etik profesi, sehingga menyebabkan nama besar notaris semakin tercoreng. Namun penulis yakin, pelanggaran yang terjadi belum sampai separah itu.

Sanksi yang mereka jatuhkan kepada pelanggar aturan dan kode etik akan sampai pada setiap notaris, bahkan masyarakat luas. Apakah sanksi tersebut memberikan efek jera? notaris Tan Thong Kie pernah menjelaskan bahwa kurungan penjara saja kini tidak belum tentu memberikan efek jera. Mereka yang dikurung di dalamnya merasa biasa-biasa saja. Sanksi bukan untuk melukai atau merusak fisik seseorang manfaatnya adalah menghancurkan perbuatan dan niat jahat yang ada di dalam dirinya. Sanksi berfungsi untuk menyadarkan seseorang dengan paksaan, bahwa

apa yang telah diperbuat merugikan orang lain dan melanggar peraturan dan kode etik.

Notaris bijak yang kedapatan melanggar peraturan pasti akan berubah menjadi lebih baik. Menyadari kesalahan yang telah diperbuat bukan berarti menghina diri sendiri. Justru hal tersebut adalah permulaan untuk menggapai keberhasilan dalam bertugas. Notaris yang menjaga integritas dan komitmen dalam bertugas apakah merugi? Apakah banyak waktu yang terbuang karena membacakan akta dalam puluhan halaman misalkan? Sama sekali tidak. Keuntungan materi bukan segalanya. Kepuasan batin berupa berkah adalah sebagian dari kesuksesan.

Melaksanakan tugas dengan baik, seperti membaca akta hingga selesai, sehingga semua pihak memahami semua isinya dengan baik, merupakan jalan menuju kepuasan batin. Mungkin saja keuntungan materi yang didapat tidak seberapa, tapi berkah, sehingga dapat dimanfaatkan untuk hal positif dalam kehidupan sehari-hari.

Dalam melaksanakan tugasnya, notaris harus merasa cukup, tidak mengharapkan sesuatu yang berlebihan. Hal yang harus menjadi fokus utamanya adalah bekerja dengan baik mengabdikan kepada masyarakat, sehingga mereka mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang hukum yang komprehensif. Mereka akhirnya terhindar dari pelanggaran hukum. Dengan bekerja dengan baik, notaris akan mendapatkan prestasi dan apresiasi. Ini merupakan bentuk penghargaan yang memotivasi dirinya untuk terus bekerja lebih baik lagi. Tidak hanya itu, kebutuhan

bersosialisasi, mendapatkan rasa aman, dan kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, papan, akan terpenuhi pula.

Bekerja dengan maksimal akan membuat potensi notaris tersalurkan. Dia akan mencurahkan kemampuan dirinya untuk kemaslahatan banyak orang. Ini merupakan ciri pribadi notaris yang mampu mengaktualisasikan diri. Orang seperti ini terbiasa berpikir dan berpandangan holistik. Mereka meyakini kehidupan mereka penuh makna (Maslow, 1954).

Arti kehidupan bagi mereka bukan semata-mata uang, mobil dan rumah mewah, tapi mencurahkan potensi, berkorban, dan membantu orang lain untuk maju. Notaris dalam melaksanakan tugas pasti mengeluarkan berbagai pengetahuan hukum yang dimiliki agar penghadap memahami tindakan baik apa yang harus diperbuat agar tetap memenuhi kesepakatan sebagaimana tercantum dalam akta.

Ini adalah pekerjaan bernilai tinggi. Honor yang diberikan penghadap hanya menghargai sebagian kecil kinerja notaris. Sisanya adalah penghargaan, kepuasan batin, dan juga pahala dari Sang Pencipta, sehingga notaris mendapatkan ketenangan batin, meraih kemanfaatan baik untuk dirinya maupun orang lain, dan tentunya mendapatkan berkah atau nilai tambah yang tak terhingga. Kerja mulia seperti ini bukan hanya mendapatkan ganjaran di dunia, tapi juga akhirat.

Dengan merasa berkecukupan dan selalu berorientasi untuk bekerja memberikan pelayanan terbaik, notaris akan terhindar dari pikiran picik untuk mengabaikan

tugas dan ketentuan yang sudah ditetapkan. Ini menurut hemat penulis, adalah upaya untuk mewujudkan pengawasan tertinggi, yang banyak membantu dan mendukung kinerja majelis dan dewan pengawas notaris. Selain itu, partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mendukung pengawasan notaris. Merekalah yang merasakan langsung seperti apa pelayanan yang didapat dari notaris. Apakah sudah memuaskan atau belum. Kalau belum, maka apa kekurangannya? Apa saja yang harus dilengkapi dan diperbaiki?

Catatan mereka menjadi bahan evaluasi yang sangat bermakna untuk memperbaiki kinerja dan pelayanan notaris. Semua pihak tentu harus bersinergi untuk membangun pelayanan notaris yang lebih baik lagi. Hal tersebut bertujuan untuk membangun masyarakat yang memahami dan melaksanakan ketentuan hukum dengan baik dan benar. Mereka menjadi mengerti apa yang harus dilakukan dan apa saja larangan yang harus dihindari. Dengan demikian, mereka menjadi dewasa dalam bertindak dan berperilaku.

Individu notaris dan juga ikatan notaris harus membuka diri dengan banyak menerima masukan, bahkan kritikan dari berbagai pihak. Hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pembinaan agar notaris bekerja lebih baik lagi dan selalu merasa diawasi, sehingga mereka selalu berpegang teguh pada aturan.

5.5. Mekanisme Pengawasan Notaris di Belanda

a. Biro Financieel Toezicht (Kantor Pengawasan Keuangan)

Dengan diperkenalkannya Perubahan UU Notaris baru, maka sejak 1 Januari 2013 maka pengawasan seorang notaris menjadi lebih jelas dan seragam di bawah BFT. BFT adalah regulator integral dan tidak hanya akan mengawasi keuangan, tetapi juga kualitas dan integritas. Dalam Undang-Undang lama, tugas ini sebelumnya berada di tangan sembilan belas majelis pengawasan. Dalam menjalankan peran yang baru ini, BFT akan menggunakan perhitungan risiko dalam mengawasi semua kantor notaris. Selain melakukan pengawasan kantor BFT juga juga masih berhubungan dengan peer review dari KNB. Dengan kemitraan antara BFT dan KNB akan memperkuat bentuk pengawasan satu sama lain, dimana dapat bertukar data yang akurat dari kecenderungan umum dalam pelaksanaan tugas notaris dan bila diperlukan adanya intervensi khusus kasus tertentu. KNB dan BFT memiliki prinsip yang sama yaitu untuk menjadikan profesi notaris sebagai profesi yang terhormat, jujur dan dapat diandalkan.

BFT memiliki wewenang dan tanggung jawab yang berbeda dengan KNB, dimana KNB bertugas menetapkan aturan dan memajukan kualitas, sedangkan BFT mengawasi kepatuhan (compliance).

2. Alasan Pengawasan oleh BFT

Pada tahun 1999, kelompok kerja khusus telah menguji efektivitas dari pengawasan notaris profesi. Kelompok kerja menyimpulkan bahwa ada beberapa hambatan untuk pengawasan yang efektif :

- Pengawasan terlalu terpisah-pisah, tidak ada tempat sentral yang menyimpan semua informasi.

- Majelis Pengawas terlalu bergantung pada informasi yang diberikan oleh otoritas lainnya.
- Pengawasan terlalu terfokus pada tindakan represi, namun sedikit perhatian terhadap kegiatan pencegahan.
- Banyaknya Majelis Pengawas menyebabkan kurangnya keseragaman dalam pengawasan.
- Banyaknya otoritas yang menangani keluhan sehingga tidak mempunyai keseragaman dalam putusan.
- Kelompok kerja menyarankan untuk memberlakukan pemeriksaan khusus untuk profesi notaris. Pengawasan harus melalui otoritas nasional yang independen, melakukan fungsi pengawasan kualitas hukum dan integritas profesi notaris. Menteri Kehakiman dan KNB juga tidak melihat pengawasan yang terpisah-pisah sebagai solusi terhadap masalah-masalah tersebut di atas. Dalam menanggapi temuan kelompok kerja ini, mereka memberikan kewenangan kepada BFT untuk melakukan pengawasan.
- BFT singkatan Biro Financieel Toezicht (Kantor Pengawasan Keuangan) yang sejak 1 Januari 2013, BFT sudah mulai mengawasi seluruh sistem jaminan kualitas secara terintegrasi.
- BFT adalah badan pengawas dan mengawasi kepatuhan terhadap hukum dan peraturan oleh petugas pengadilan dan notaris dan sesuai dengan Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme (Prevention) Act (dalam bahasa Belanda : WWFT) oleh berbagai kelompok profesional.

- Sehingga BFT memberikan kontribusi dalam kepastian hukum, perlindungan kepentingan keuangan kolektif orang-orang profesional, pengguna jasa, dan integritas sistem keuangan di Belanda.
- Ketika melaksanakan kegiatan pengawasannya, BFT adalah :
 - Independen
 - Transparan
 - Profesional
 - Selektif dan efisien
 - Tegas

Standar yang relevan dengan pengawasan ditentukan oleh hukum dan peraturan, peraturan menteri dan (disiplin) yurisprudensi. Standar standar ini adalah kerangka penilaian untuk BFT.

Daerah pengawasan BFT yang berbeda per kelompok profesional. BFT adalah pengawas keuangan di mana petugas pengadilan yang bersangkutan. BFT integral mengawasi hal kenotarisasi (termasuk WWFT) BFT juga bertugas mengawasi kepatuhan dengan WWFT, misalnya dari penasihat pajak, akuntan terdaftar, akuntan dan konsultan administrasi, atau profesi lain yang melakukan kegiatan yang hampir sama, seperti kantor administrasi, penasihat pajak, dan penasehat bisnis.

Pengawasan keuangan petugas pengadilan ditujukan untuk mengamankan kepercayaan masyarakat bahwa dana pihak ketiga dipercayakan kepada petugas pengadilan yang aman dan aman . Posisi informasi yang baik sangat penting untuk

BFT, untuk memungkinkan untuk secara memadai melaksanakan tugas pengawasannya . BFT menggunakan informasi dari petugas pengadilan itu sendiri untuk membangun posisi informasinya. Petugas pengadilan secara berkala memberikan BFT dengan (keuangan) informasi.

Sentra informasi yang baik adalah sangat penting bagi BFT, untuk memungkinkan pelaksanaan tugas pengawasannya secara memadai. BFT akan mulai dengan menggunakan informasi dari notaris sendiri untuk membangun sentra informasinya. Notaris akan secara berkala memberikan BFT data informasi keuangannya.

BFT memiliki kekuatan dari UU Administrasi Umum (dalam bahasa Belanda: Algemene Wet Bestuursrecht -AWB) yang mewajibkan notaris untuk bekerja sama. Title 5.2 dari AWB berlaku untuk tugas pengawasan. Sehingga BFT memiliki kewenangan untuk itu, misalnya untuk membuat salinan informasi bisnis. BFT juga berwenang untuk memeriksa administrasi keuangan pribadi notaris. AWB juga akan memungkinkan penggunaan informasi dari pihak ketiga untuk dilibatkan dalam pengawasan. Notaris tidak memiliki kewajiban kerahasiaan dengan BFT dan karena itu tidak dapat menggunakan haknya tersebut untuk menolak menjawab pertanyaan BFT.

Penyelidikan seorang notaris dapat terjadi karena berbagai macam alasan yang berbeda. Jika menurut analisis ada kemungkinan timbul risiko, maka dilakukan penyelidikan, berdasarkan informasi yang dikumpulkan. Setelah itu dibuat laporan

sebagai hasil dari penyelidikan . BFT dapat mengambil tindakan penegakan hukum. Tujuan dari tindakan hukum di satu sisi adalah untuk memperbaiki perilaku tidak patuh (non-conformant), sementara itu juga memiliki lebih dari karakter korektif . Sejumlah contoh penegakan termasuk percakapan transmissive standar, memaksakan denda atau hukuman atau - dalam kasus pelanggaran standar yang lebih serius - mengirimkan keluhan disiplin dengan hakim disiplin (ruang untuk notaryship tersebut) .

BFT bertugas mengawasi, misalnya, (calon) notaris dan notaris pengganti, pengacara, penasihat pajak, akuntan terdaftar, akuntan dan konsultan administrasi, dan setiap profesional independen lainnya atau bisnis yang melaksanakan kegiatan serupa, seperti kantor administrasi, penasihat pajak, dan hukum dan penasihat bisnis.

Di Negara Belanda pengaturan tentang pengawasan terhadap notaris terdapat dalam BAB IX pasal 110-113 dalam Undang-Undang Notaris Tahun 1999 (Wet op het Notarisambt - WNA). Pada pasal 110 ayat 1 jelas disebutkan bahwa yang berwenang untuk melakukan pengawasan adalah Bureau Financieel Toezicht (Kantor Pengawasan Keuangan). Badan ini adalah badan hukum yang bertanggung jawab dalam mengawasi kepatuhan notaris, notaris pengganti, dan notaris junior, termasuk pengawasan terhadap pelayanan yang diberikan sebagai notaris, notaris pengganti atau junior notaris.

Pengaturan Organisasi Notaris seperti di Belanda ini lebih jelas dasar hukumnya dan berorientasi pada peningkatan kualitas. Pengaturan ini bisa diadopsi dalam pengaturan hukum Jabatan Notaris di Indonesia, yang akan menghilangkan ketidakjelasan definisi wadah organisasi notaris. Dalam proses adopsi peraturan dalam rangka pembangunan hukum nasional, maka hal ini berkaitan dengan strategi kebijakan dari pembuat hukum.

5.6. Mekanisme Pengawasan Notaris di Jepang

JNNA sebagai organisasi Notaris di Jepang, dalam menjalankan tugasnya terbagi kedalam 7 (tujuh) komite, yaitu: 1. Komite regulasi; 2. Komite perencanaan; 3. Komite hubungan masyarakat; 4. Komite hubungan internasional; 5. Komite format dokumen; 6. Komite editing; dan 7. Komite Notaris Elektronik.

Dalam rumusan Kode Etik Notaris Jepang, tidak terdapat ketentuan yang mengatur mengenai tata cara pengawasan maupun sanksi yang dapat diberikan terkait dengan pelanggaran kode etik, sehingga organisasi ini hanya berfungsi sebagai wadah pemersatu para Notaris yang bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan para Notaris melalui sosialisasi dan pengarahan bagi para anggotanya. Hal ini tidak sesuai dengan fungsi kode etik yang dimaksudkan oleh Bertens, dimana menurutnya supaya kode etik dapat berfungsi sebagaimana mestinya, maka paling tidak ada dua syarat yang mesti dipenuhi, yaitu: Pertama, kode etik dibuat oleh profesi sendiri, karena kode etik semestinya dijiwai oleh cita-cita dan nilai-nilai yang hidup dalam profesi itu sendiri.

Kedua, pelaksanaan kode etik harus diawasi terus menerus. Karena pada umumnya kode etik bertujuan mencegah perilaku yang tidak etis. Meskipun kode etik tidak pernah dianggap sebagai bagian dari hukum positif suatu negara. Namun, untuk pelanggaran Kode Etik, organisasi profesi berhak menjatuhkan sanksi organisatoris termasuk menolak untuk memberikan rekomendasi atas diri pelanggar untuk hal-hal tertentu yang membutuhkan rekomendasi.

Di Jepang telah diberlakukan sistem Notaris Elektronik. Meskipun pekerjaan Notaris belum sepenuhnya dapat dilakukan melalui media elektronik, namun akta otentik berupa data digital sudah dapat dihadirkan. Notaris Elektronik difungsikan untuk:

1. Pengesahaan dokumen elektronik.
2. Menetapkan kepastian tanggal pada dokumen elektronik.
3. Pemeliharaan dokumen elektronik yang telah dinotarisasi.
4. Menyediakan duplikat dokumen elektronik (maksimal 3).
5. Menyatakan bahwa dokumen elektronik yang telah dinotarisasi oleh Notaris lain belum mencapai 3 duplikat.

Hal ini merupakan perkembangan dari lembaga Notariat dalam rangka memenuhi permintaan-permintaan masyarakat untuk membuat akta Notaris dalam bentuk digital.

Kode Etik Notaris Internasional dan Kode Etik Notaris Jepang mengatur mengenai kewajiban Notaris untuk menjaga rahasia. Selain daripada Notaris

sendiri, pegawai Notaris juga diwajibkan untuk menjaga kerahasiaan sehubungan dengan pekerjaan mereka. Kode Etik merupakan pegangan Notaris dalam menjalankan tugasnya. Klausula kewajiban pegawai Notaris untuk menjaga rahasia yang terdapat dalam rumusan Kode Etik Notaris Internasional dan Kode Etik Notaris Jepang menjadi pengingat Notaris untuk memastikan setiap pegawainya menjaga rahasia.

5.7. Rekonstruksi Pengawasan Atas Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan

Menurut Gijssel, setiap teori yang dipergunakan oleh ilmu hukum dapat dimaknai sebagai suatu kesatuan pandangan, pendapat dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menjabarkan hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji. Benang merahnya suatu teori digunakan untuk memecahkan masalah dan membentuk sistem. Sistem yang dimaksud dalam penelitian ini adalah rekonstruksi kebijakan yang berguna untuk diaplikasikan dalam pengawasan Notaris PPAT, dengan kombinasi dari ilmu sosiologi hukum yang bermanfaat untuk membantu ilmu hukum sendiri dari sudut pandang perilaku (behavior). Pola sosiologi hukum juga dijelaskan oleh Satjipto Rahardjo, sosiologi hukum merupakan ilmu yang empiris, yang mendasarkan pada kenyataan-kenyataan dengan cara deskriptif, eksplanatoris dan membuat prediksi-prediksi tentang bekerjanya hukum.

Masukan dari teori sosiologi hukum yang mengacu pada konteks perilaku dijadikan acuan untuk membangun suatu sistem peradilan administrasi yang kemudian

diabduski untuk menjadi pengawasan Notaris yang efektif. Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa pada saat kita membicarakan badan (pengadilan) metode yang baik untuk dipakai ialah analisa sistem. Pemanfaatan metode ini memungkinkan untuk menguraikannya, baik dari segi struktur intern badan itu sendiri, maupun lingkungannya, serta interaksi antara keduanya. Adapun yang dikemukakan oleh Satjipto Raharjo telah terjadi pada system pengawasan Notaris di lapangan.

Minimumnya personel serta didukung luasnya wilayah dan jumlah kuantitas Notaris membuat sistem pengawasan yang telah dibangun dalam UUJN belum begitu maksimal mengingat masih banyak pelanggaran-pelanggaran atau penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh oknum Notaris. Hal ini belum diperhitungkan pula pada faktor internal Notaris sendiri yang belum sepenuhnya berbudaya hokum yang baik dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Dengan demikian diperlukan program capacity building bagi para notaris khususnya PPAT melalui pembinaan intensif.

Berikut ini merupak hal-hal yang perlu diperhatikan oleh Majelis Pengawasan dalam menjalankan tugasnya. *Pertama*, majelis pengawas sebagai pengemban nilai-nilai masyarakat. Secara sederhana dapat ditegaskan bahwa majelis pengawas memiliki tanggung jawab moral untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya untuk melakukan pengawasan terhadap para Notaris dan menjaga agar masyarakat tidak dirugikan dalam menggunakan jasa Notaris.

Kedua, hasil pembinaan masyarakat atau sosialisasi ini berkaitan dengan tugas dan kewenangan majelis pengawas serta sarana dan prasarana pengaduan masyarakat tentang pelanggaran yang dilakukan Notaris kepada majelis pengawas. *Ketiga*, sasaran pengaruh lingkungannya. Berdasarkan hasil observasi dan juga teori ditarik suatu kesimpulan yang hampir sama bahwa bekerjanya hukum selalu bersinggungan dengan kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik dan sebagainya.

Keempat, perlu adanya sosialisasi profesional majelis pengawas berkaitan dengan latar belakang pendidikan majelis pengawas sendiri. Serta perlu adanya program monitoring dan evaluasi yang relevan untuk memvalidasi dan mengefektifkan pengawasan terhadap notaris khususnya PPAT. Majelis pengawas terdiri dari masing-masing 3 (tiga) orang, terdiri dari unsur Pemerintah dan ahli/akademisi untuk mengimbangi tiga orang dari organisasi Notaris. Selain itu juga perlu adanya keterlibatan pihak lain dalam memeriksa dan mengadili oknum Notaris yang melakukan yaitu unsur Pemerintah.

Sebaiknya Pemerintah yang menangani hal ini juga memiliki latar belakang pendidikan hukum karena putusan yang diambil oleh majelis pengawas masih dalam ranah hukum mengingat konsep-konsep tentang hukum harus dikuasai pula. Sebagai contoh tentang asas-asas hukum, metode pengambilan keputusan, upaya hukum dan lain sebagainya.

Kelima, perlu adanya kajian ulang mengenai pada UUJN Tahun 2014 dikarenakan pada Pasal 1 Angka 6 dengan Pasal 66A dan 67 UUJN 2014 terdapat kerancuan didalamnya.

Untuk mewujudkan majelis pengawas yang memiliki kesadaran, kepastian dan kemanfaat hukum yang berkeadilan perlu adanya suatu rekonstruksi kebijakan. Jadi pengawasan terhadap notaris sebaiknya dilakukan oleh Majelis Kehormatan Notaris (MKN) yang dibentuk oleh organisasi INI. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Stufenbau bahwa sistem hukum itu merupakan suatu hirearki dari hukum. Pada hirearki itu, suatu ketentuan hukum tertentu bersumber pada ketentuan yang lebih tinggi. Dan ketentuan yang tertinggi ini ialah *Grundnorm* atau norma dasar yang bersifat hipotetis. Ketentuan yang lebih rendah merupakan kongkretisasi dari ketentuan yang lebih tinggi.¹⁵⁵

Pembentukan MKN oleh organisasi INI adalah wujud kongkretisasi dari ketentuan yang lebih tinggi yakni UUJN. Dengan dilakukannya pengawasan notaris yang oleh MKN dimaksudkan untuk menghindari bentuk dualisme kewenangan dalam hal pengawasan terhadap notaris. Jika pengawasan dilakukan oleh MKN maka proses pembinaan menjadi lebih fokus. MKN dapat memberikan pembinaan kepada notaris sehingga penyimpangan-penyimpangan atau malpraktek hukum dapat diminimalisir sehingga kesadaran, kepastian dan kemanfaatan hukum yang berbasis keadilan dapat terwujud.

¹⁵⁵Amani deniro, 2011, *teori stufenbau diindonesia*, <http://ubharalawhukum.blogspot.com/2011/05/masalah-penerapan-stufenbau-teori.html>. Lihat dalam Jimly Assidiqy, 2006, "*Teori Hans Kelsen*", Jakarta: Sekretariat Jendral dan Mahkamah Konstitusi RI, Hal. 109.

Berdasarkan uraian diatas maka rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris sebagai berikut :

Sebelum rekonstruksi	Setelah rekonstruksi
<p>Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Pengawasan notaris dilakukan oleh menteri.2. Dalam melaksanakan tugasnya menteri membentuk Majelis Pengawas.	<p>Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Pengawasan notaris dilakukan oleh INI2. Menteri membentuk majelis pengawas, INI membentuk Majelis Kehormatan Notaris.



BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

4. Adapun hal-hal yang menyebabkan pelaksanaan pengawasan notaris PPAT yang belum berbasis keadilan antara lain :
 - f. Menurut UU Jabatan Notaris Tahun 2014 MKN harus mengetahui apabila ada notaris yang berurusan dengan proses hukum. Namun dalam prakteknya mahkamah mengemukakan bahwa proses peradilan pada pengambilan dokumen yang disimpan notaris dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan dokumen-dokumen yang sudah dibuat tidak perlu meminta persetujuan MKN.
 - g. Terdapat kerancuan pada Pasal 1 Angka 6 dengan Pasal 66A dan 67 UUJN.
 - h. Tidak ada pengertian MKN pada UUJN, sebagaimana MPN yang diatur pada Pasal 1 Angka 6 UUJN.
 - i. Pada Permenkumham No.7 Tahun 2016 (khususnya Pasal 1 Angka 1) dan Pasal 1 Angka 6 UUJN, bahwa MKN dan MPN berwenang dalam hal pembinaan.
 - j. Dualisme pengawasan Notaris oleh UUJN dan Kode Etik Notaris; Hal tersebut menyebabkan kerancuan akan batasan kewenangan pengawas Notaris baik MKN maupun MPN.

5. Problematika yang dihadapi dalam proses pengawasan notaris PPAT saat ini antara lain :
- i. Panjangnya waktu yang diperlukan untuk memproses suatu kasus laporan yang diajukan oleh masyarakat kepada MPN.
 - j. Anggota MPN berasal dari berbagai latar belakang instansi, menyebabkan proses pengawasan terhadap notaris menjadi terhambat akibat keterbatasan waktu dan kesibukan masing-masing anggota MPN.
 - k. Kurangnya komunikasi antara anggota MPN dalam menjalankan pengawasan dan pembinaan.
 - l. Ketidakseimbangan antara jumlah pengawas dengan jumlah notaris serta cakupan luas wilayah yang harus diawasi menyebabkan tugas pengawasan yang telah ditetapkan dalam UUJN, menjadi tidak optimal
 - m. Kurang memadainya fasilitas baik dari segi sarana dan prasarana bagi anggota MPN sehingga menyebabkan kurang optimalnya kinerja anggota MPN dalam menjalankan pemeriksaan rutin.
 - n. Kurangnya biaya operasional bagi anggota MPN untuk menjalankan program pengawasan kepada notaris.
 - o. Selama ini validitas dan efektivitas pengawasan Notaris terbilang minim. Sehingga tidak ada penilaian terhadap kinerja MPN dan MKN
 - p. Minimnya budaya hukum profesionalisme yang dimiliki oleh Notaris. Hal tersebut tercermin dengan timbulnya rasa segan untuk memeriksa oknum Notaris dikarenakan sesama Notaris;

6. Rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris sebagai pejabat PPAT yang berbasis nilai keadilan adalah

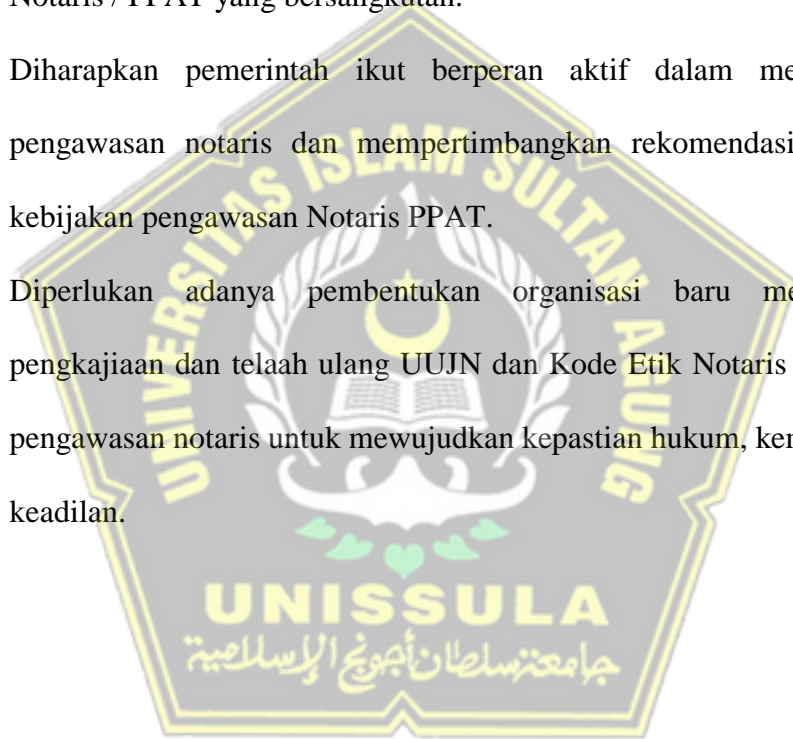
Sebelum rekonstruksi	Setelah rekonstruksi
<p>Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.</p> <p>1. Pengawasan notaris dilakukan oleh menteri.</p> <p>2. Dalam melaksanakan tugasnya menteri membentuk Majelis Pengawas.</p>	<p>Pasal 67 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014.</p> <p>1. Pengawasan notaris dilakukan oleh INI</p> <p>2. Menteri membentuk majelis pengawas, INI membentuk Majelis Kehormatan Notaris.</p>

6.2. Saran

1. Tanggung jawab dan Ketelitian Notaris dituntut sangat besar dalam membuat suatu akta. Notaris bukan saja bertanggung jawab terhadap dirinya sendiri, bahkan Notaris bertanggung jawab kepada Pihak lain yang dirugikan. Untuk menghindari sanksi yang akan dibebankan kepada Notaris karena melakukan penyimpangan maka Notaris dalam menjalankan jabatannya harus selalu tunduk pada ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Undang-undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 yang merupakan pedoman bagi seluruh Notaris di Indonesia dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris dan mentaati segala ketentuan yang ada di Kode Etik Notaris.
2. Berkenaan dengan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya Majelis Pengawas dan organisasi Profesi yaitu meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerja Notaris / PPAT sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pengguna jasa Notaris / PPAT dan

masyarakat luas diperlukan juga kerjasama dan koordinasi dari Notaris / PPAT yang bersangkutan dalam hal melaporkan kendala kendala, permasalahan permasalahan yang sedang dihadapi yang bersangkutan. Bila yang bersangkutan tidak melaporkan permasalahan yang sedang dihadapinya, bagaimana Majelis Pengawas dan organisasi Profesi dapat menjangkau dan memberikan solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh Notaris / PPAT yang bersangkutan.

3. Diharapkan pemerintah ikut berperan aktif dalam mengintensifkan pengawasan notaris dan mempertimbangkan rekomendasi rekonstruksi kebijakan pengawasan Notaris PPAT.
4. Diperlukan adanya pembentukan organisasi baru melalui proses pengkajian dan telaah ulang UUJN dan Kode Etik Notaris terkait proses pengawasan notaris untuk mewujudkan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta.
- Abdul Wahid, Mohammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cyber Crime)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2005.
- A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990).
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Cet IV, Jakarta: Prenada Media Group, 2012.
- A. Stauss and J. Corbin Busir, 1990, *Qualitative Research: Grounded Theory Procedure and Technique*, Lindon Sage Publication
- Banakar, Reza and Max Travers, 2005, "*Law, Sociology and Method : Theory and Method in Socio-Legal Research*". Oxford and Portland Oregon : Hart Publishing.
- B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Boedi Harsono, *Tugas dan Kedudukan PPAT*, (Majalah Hukum dan Pengembangan Universitas Indonesia, Jakarta, Edisi Desember 1995 No.6 Tahun XXV).
- _____, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan Cetakan kelima belas, Jakarta, 2002.
- Budiono Herlien. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. Citra Aditya Bakti, 2013.
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung : Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- Diana Hakim Koentjoro. "Hukum Administrasi Negara". Ghalia Indonesia. Bogor, 2004.

Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta : Balai Pustaka, 2002).

Engelbrecht De Wetboeken wetten en Verordeningen, Benevens de Grondwet van de Republiek Indonesie, Ichtiar Baru-Van Voeve, 1998, Jakarta, hal. 882.

Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2010.

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

G.H.S Lumban Tobing, 2000, *Peraturan Jabatan Notaris (Notaris Reglement)*, Penerbit Erlangga, Jakarta.

Gesied Eka Ardhi Yunatha, 2010, Analisis Pelaksanaan Rekontruksi Dalam Proses Penyidikan Guna Mengungkap Pemenuhan Unsur Delik Pencurian Dengan Kekerasan, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.

Habib Adjie, 2008, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, (selanjutnyadisingkat Habib Adjie II).

Herlien Budiono, 2007, *Notaris dan Kode Etiknya*, Upgrading dan Refreshing Course Nasional Ikatan Notaris Indonesia, Medan.

Hesel Nogi S dan Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, (Yogyakarta : YPAPI dan Lukman Offset, 2003).

Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994).

John Rawls, *A Theory of Justice*, London : Oxford University Press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2006

J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998).

Karen Lebacqz, *Teori-teori Keadilan*, Nusa Media, Bandung, 2014.

- Majjid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1984, halaman 1, sebagaimana dikutip Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip Semarang, 2009.
- Nurcholis Madjid, *Islam Kemanusiaan dan Kemoderenan, Doktrin dan Peradaban, Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan*, Jakarta : Yayasan Wakaf Paramadina, Cetakan kedua, 1992, halaman 512-513, sebagaimana dikutip Mahmutarom, *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Undip Semarang, 2009.
- Nawawi Arief, Barda. , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra _____ . *Tindak Pidana Mayantara Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, diterjemahkan oleh Dariyatno, Badrus Samsul Fata, Abi, John Rinaldi, Putaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta.
- Matthew B. Miles & A. Michael Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Majalah Renvoi Nomor: 8.56 V Januari 2008. Berita Daerah Mengenai Banyak Notaris Dipanggil MPW.
- Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif; Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegakan Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Antony Lib bekerjasama LSHP, 2009.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998).
- Masriani et.al, Membangun Model Ideal Pengawasan Notaris. 2015. Jurnal MMH, Jilid 44. No. 4
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun.

- Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998).
- Ridwan HR. "Hukum Administrasi Negara". Rajawali Press. Jakarta, 2002.
- Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012.
- R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- _____ dan R.Tjitrosudibyo, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, PT.Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990).
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Keteriban*, UKI Press, Jakarta, 2006
Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990).
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1989.
- Soerjono Soekanto & Sri mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo, Jakarta.
- Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : Yayasan Pancur Siwa, 2004).
- William N. Dunn, *Analisa Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : Hanindita Graha Widya, 1999).
- Yusuf Qardhawi dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, 2014 *Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd*, Tasikmalaya.

Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995.

Tatik Sri Djatmiati, *Prinsip-prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana UNAIR, Surabaya, 2002.

Lain-lain:

Amani deniro, 2011, *teori stufenbau diindonesia*, <http://ubharalawhukum.blogspot.com/2011/05/masalah-penerapan-stufenbau-teori.html>. Lihat dalam Jimly Assidiqy, 2006, "*Teori Hans Kelsen*", Jakarta: Sekretariat Jendral dan Mahkamah Konstitusi RI.

<http://diqa-butar-butar.blogspot.com/2011/09/teori-teori-keadilan.h.1>

<http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.

<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.h.1>

<http://ubharalawhukum.blogspot.com/2011/05/masalah-penerapan-stufenbau-teori.html>.

<http://ubharalawhukum.blogspot.com/2011/05/masalah-penerapan-stufenbau-teori.html>. Lihat dalam Jimly Assidiqy, 2006, "*Teori Hans Kelsen*", Jakarta: Sekretariat Jendral dan Mahkamah Konstitusi RI.

Latumeten, Pieter. 2013. Teknik Pembuatan PPAT Versi Perkaban 2012. http://medianotaris.com/teknik_pembuatan_akta_ppat_versi_perkaban_berita338.html diakses pada 25 Juli 2019.

Majalah Renvoi Nomor: 8.56 V Januari 2008. Berita Daerah Mengenai Banyak Notaris Dipanggil MPW.

Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum Progressif: Apa yang Harus dipikirkan dan Dilakukan untuk melaksanakannya, makalah Seminar Nasional Hukum Progressif yang diselenggarakan Fakultas Hukum UNDIP bekerjasama dengan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP Semarang dan Fakultas Hukum Trisakti Jakarta, Semarang, 15 Desember 2007, h. 1-2.

Satjipto Rahardjo, Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 1 No 1 April 2005, PDIH Ilmu Hukum Undip, h. 3.

www.profgunarto.wordpress.com

Peraturan perundang-undangan.

Staatblad Nomor. 1860 no. 3 mengenai Peraturan Jabatan Notaris. Pasal 50 Alinea

Penjelasan Pasal dami Pasal Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pasal 67 ayat (1).

Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2)

Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manuasia Republik Indonesia Nomor: M-0L.H.T.03.01 Tahun 2003 tentang Kenotarisan. Pasal 1 ayat (8).

Menurut Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39- PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris. Nomor 3 Bagian Tujuan.

Undang-Undang Nomor.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pasal 1 ayat (6).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 1 ayat (1).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Pemindehan dan Pemberhentian Notaris, Majelis Pengawas Notaris. Pasal 1 ayat (6).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 1 ayat (7)

Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 68 ayat (1),
Pasal 69 ayat (1), Pasal 72 ayat (1), Pasal 76 ayat (1).

Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 67 ayat (3).

Surat Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak
Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. C.HT.03.10-05. Tentang
Pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris. Nomor 7 bagian 1 dan 2.

Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 70.

Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 71.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor
M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota,
Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara
Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 13.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor
M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota,
Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara
Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 15.

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor:
M.39.PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Majelis
Pengawas Notaris. Bagian Ke III Nomor 1.2.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor:
M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan
Pemanggilan Notaris. Pasal 8 ayat (1).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor:
M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan
Pemanggilan Notaris. Pasal 9.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor:
M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan
Pemanggilan Notaris. Pasal 10.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor:
M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan
Pemanggilan Notaris. Pasal 11.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 12 ayat (1).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 12 ayat (2)

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 14 ayat (1)

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 15

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 16.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 17.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 18 ayat (2).

Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia, yang ditetapkan pada tanggal 28 Januari 2005. Pasal 4.

Surat Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor. C.HT.03.10-05. Tentang Pembentukan Majelis Pengawas Daerah Notaris. Nomor 7 bagian 1 dan 2.

Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 70.

Undang-Undang Nomor.30. Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal 71.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota,

Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 13.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris. Pasal 15.

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.39 PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris. Bagian Ke III Nomor 1.2.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 8 ayat (1).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 Tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris. Pasal 9.

