

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN MAJELIS  
PENGAWAS DAERAH NOTARIS DALAM RANGKA  
OPTIMALISASI PENGAWASAN TERHADAP NOTARIS  
BERBASIS NILAI Keadilan**

**DISERTASI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum  
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

Oleh :

**AGUS ARMAINIRY**

**PDIH : 10302000333**



**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2022**

**Persetujuan Ujian Terbuka Promosi Doktor**

**REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN MAJELIS  
PENGAWAS DAERAH NOTARIS DALAM RANGKA  
OPTIMALISASI PENGAWASAN TERHADAP NOTARIS  
BERBASIS NILAI Keadilan**

Oleh :

**Agus Armaini RY, SH. MKn. MH**

**10302000333**

**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  
dibawah ini

Pada tanggal.....

**PROMOTOR**

**CO-PROMOTOR**

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M. Hum. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.,Hum

NIDN: 06-0503-6205

NIDN : 06.2105.7002

**Mengetahui**

**Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.**

NIDN : 06.2105.7002

## PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
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 dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Agus Armaini Ry., S.H.,M.H  
NIM. 10302000333

## 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 banyak 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 mengucapkan terima kasih yang tulus dan setinggi-tingginya kepada:

1. Yang terhormat, Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M. Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang juga sebagai Promotor penulis yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. dan telah banyak memberikan bimbingan, pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, juga memberikan motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga selesainya penulisan disertasi ini.
2. Yang terhormat, Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung dan juga selaku Co Promotor penulis 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.
3. Yang terhormat, . Dr. Bambang Tri Bawono , S.H, M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung dan juga selaku Tim penguji penulis yang telah banyak memberikan pengarahan dengan segenap ilmu pengetahuan yang beliau miliki, juga memberikan motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga selesainya penulisan disertasi ini.
4. Yang terhormat, Prof. 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. Ridwan Lubis, 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.

6. 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.

7. 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, Desember 2022

Penulis

Agus Armaini RY. SH, MKn. MH



## ABSTRAK

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang telah diubah menjadi Undang - Undang Nomor 2 tahun 2014. maka pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Majelis Pengawas Daerah Notaris diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan perlindungan hokum bagi masyarakat yang menggunakan jasa notaris. Saat ini, seringkali dijumpai penyimpangan-penyimpangan yang 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 Daerah Notaris tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi terhadap notaris yang melakukan pelanggaran undang-undang jabatan notaris dan kewenangannya hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada majelis pengawas wilayah. Hal tersebut menyebabkan proses pengawasan dan pembinaan terhadap notaris menjadi kurang optimal

Adapun paradigm penelitian ini adalah pradigma utama yang digunakan sampai saat ini adalah paradigma konstruktivisme, sedangkan Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Keadilan Pancasila , teori kewenangan dan teori hukum progresif .Jenis penelitian metode hukum normatif. Sifat penelitian ini adalah deskriptif analisis.Analisis data dilakukan dengan mengumpulkan data primer dan sekunder. Selanjutnya dilakukan evaluasi dan analisis secara kualitatif untuk membahas permasalahan berdasarkan peraturan perUndang–Undangan dengan metode deduktif.

Hasil penelitian bahwa regulasi kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka pengawasan terhadap notaris saat ini sehingga belum optimal berbasis nilai keadilan , kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka pengawasan terhadap notaris saat ini sehingga belum optimal berbasis nilai keadilan dan bagaimana rekonstruksi regulasi kewenangan dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris berbasis nilai keadilan . Dari hasil temuan dalam penelitian berdasarkan ke tiga permasalahan di atas menunjukkan perlu adanya rekonstruksi kewenangan majelis pengawas daerah notaris yang tercantum di pasal 70 UU No ; 30 tahun 2004 tentang jabatan notaris, yang mana majelis pengawas daerah notaris mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi terhadap notaris

***Kata kunci : Rekonstruksi, kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris , Keadilan***

## DAFTAR ISI

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
	A. Latar Belakang.....	1
	B. Rumusan Masalah.....	17
	C. Tujuan Penelitian .....	17
	D. Manfaat Penelitian .....	18
	E. Kerangka Konseptual.....	20
	F. Kerangka Teoritik .....	23
	G. Kerangka Pemikiran .....	54
	H. Metode Penelitian .....	59
	I. Sistematika Penulisan .....	71
	J. Originalitas Penelitian .....	73
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	76
	A. Pengertian Notaris .....	76
	B. Pengertian Pengawas Notaris .....	93
	C. Pengertian Majelis Pengawas Daerah Notaris .....	97
	D. Pengertian Renkonstruksi Kebijakan.....	108
<b>BAB III</b>	<b>Regulasi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Rangka Optimalisasi Pengawasan Terhadap Notaris Belum Berbasis Nilai Keadil</b> .....	111
	A. Keberadaan Majelis Pengawas Daerah Notaris di Indonesia.....	111
	B. Pengaturan Pengangkatan Majelis Pengawas Daerah Notaris.....	124
	C. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap Notaris.....	130
<b>BAB IV</b>	<b>Kelemahan –Kelemahan Regulasi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Rangka Optimalisasi Pengawasan Terhadap Notaris Saat Ini Belum Berbasis Nilai Keadilan</b> .....	137

	A. Dasar Hukum Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap Notaris.....	137
	B. Kelemahan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Melaksanakan Kewenangan Terhadap Notaris.....	158
<b>BAB V</b>	<b>Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Rangka Optimalisasi Pengawasan Terhadap Notaris Berbasis Nilai Keadilan.....</b>	<b>169</b>
	A. Prinsip Keadilan Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap Notaris.....	169
	B. Upaya Dalam Menjalankan Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap Notaris.....	176
	C. Pengawasan Notaris di Luar Negeri .....	185
	c. 1. Pengawasan Mekanisme Notaris Di Amerika .....	185
	c. 2. Pengawasan Mekanisme Notaris Di Belanda.....	186
	c. 3. Pengawasan Mekanisme Notaris Di Jepang .....	190
	D. Rekonstruksi Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Rangka Optimalisasi Pengawasan Terhadap Notaris Berbasis Nilai Keadilan.....	199
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>205</b>
	A. Simpulan.....	205
	B. Saran .....	206
	C. Implikasi Kajian.....	206
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>208</b>



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum, hal ini tercantum secara jelas dan tegas dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Widayati mengatakan bahwa Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum, yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.<sup>1</sup> Oleh karena itu, setiap peraturan yang dirumuskan dan dibentuk, serta disahkan sebagai hukum positif, haruslah mencerminkan nilai-nilai keadilan.

Keberadaan hukum dalam suatu masyarakat pada dasarnya mempunyai fungsi untuk memberi perlindungan terhadap berbagai kepentingan manusia, agar kepentingan-kepentingan manusia yang saling berbeda satu sama lainnya dapat terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan secara nyata.<sup>2</sup>

Adanya berbagai kepentingan dalam pergaulan hidup bermasyarakat, akan menimbulkan hubungan hukum antara individu dengan individu lainnya, atau antara individu dengan kelompok masyarakat yang dalam ilmu hukum lazim sebagai peristiwa atau perbuatan hukum. Adanya keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum tertentu dalam masyarakat akan berimplikasi pada timbulnya hak dan kewajiban, di mana dalam pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut akan saling berhadap-hadapan satu sama lain.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Widayati, Negara Hukum, *Konstitusi & Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UNISSULA Press, Semarang, 2016, hlm.. 1

<sup>2</sup>Sudikno, Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2015, hlm.. 36

<sup>3</sup>R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 2012, hlm.. 23

Mewujudkan kepastian dan sekaligus untuk mendapatkan perlindungan hukum atas suatu keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum tertentu yang ada dan terjadi dalam masyarakat, maka keadaan, peristiwa dan/atau perbuatan hukum itu haruslah dicatatkan dalam bentuk akta autentik<sup>4</sup>. Dengan adanya pencatatan keadaan, peristiwa dan perbuatan hukum dalam bentuk akta autentik, maka keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum tersebut memiliki keabsahan dan akan mendapatkan jaminan perlindungan secara hukum serta memiliki kekuatan hukum sebagai pembuktian.<sup>5</sup> Hal mana dikemukakan oleh R. Subekti, yang mengatakan bahwa: “kata Akta dalam Pasal 108 KUHPerdara, bukanlah berarti surat melainkan harus diartikan dengan perbuatan hukum, berasal dari kata “*acta*” yang dalam bahasa Perancis berarti perbuatan.<sup>6</sup>

Umumnya masyarakat Indonesia belum memiliki kesadaran hukum dalam mencatatkan keadaan, peristiwa dan perbuatan hukum yang terjadi dalam masyarakat dalam bentuk akta autentik. Sebab, dalam masyarakat masih dipegang teguh asas kekeluargaan yang didasari pada prinsip saling percaya satu sama lainnya.<sup>7</sup> Namun, seiring dengan perkembangan hukum dan masyarakat, serta perolehan ilmu dan informasi yang semakin terbuka, telah mampu mendorong dan meningkatkan kesadaran hukum sebagian masyarakat mengenai arti pentingnya

---

<sup>4</sup>Menurut R. Subekti, akta berbeda dengan surat, Akta dapat diartikan sebagai suatu tulisan yang sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani. Lihat, R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2012, hlm.. 25

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm.. 27

<sup>6</sup>R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2012, hlm.. 25

<sup>7</sup>Ira Koesomawati, dan Yunirman Rijan, *Ke Notaris*, cetakan I, Raih Aksa Sukses, Jakarta, 2009, hlm.. 6-7

kepastian hukum, yang menyadari bahwa hanya dengan adanya kepastian hukum, hak dan kewajiban mendapatkan perlindungan secara hukum.

Adanya kesadaran hukum masyarakat mengenai arti pentingnya kepastian hukum dari suatu keadaan, peristiwa dan perbuatan hukum yang oleh hukum mewajibkan dalam hal tertentu dicatatkan, dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum (notaris), menunjukkan bahwa hukum telah berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Di mana keberadaan hukum di dalam kehidupan bermasyarakat dirasakan sebagai sarana untuk memperoleh kepastian hukum, yang pada akhirnya dirasakan mampu untuk mewujudkan keadilan, karena memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.<sup>8</sup>

Sehubungan dengan pencatatan keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum tertentu yang ada dan terjadi di dalam masyarakat, undang-undang telah mengatur dan menentukan bahwa kewenangan tersebut merupakan salah satu dari pelaksanaan dari fungsi dan tugas serta wewenang dari Notaris<sup>9</sup>.

Tidak dipungkiri, keberadaan Notaris dalam masyarakat menjadi tumpuan terwujudnya kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan dan peristiwa hukum, yang sangat dibutuhkan sebagai alat bukti tertulis yang bersifat autentik berkenaan adanya kewajiban

---

<sup>8</sup>Liliana Tedjosaputro. *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Biagraf Publishing, Yogyakarta, 1994, hlm.. 4

<sup>9</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disingkat UUJN), menyebutkan bahwa : “Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya”.

pencatatan dan pembuatan akta terhadap suatu keadaan, peristiwa hukum yang mensyaratkan di buat oleh dan di hadapan atau oleh pejabat yang berwenang.<sup>10</sup>

Notaris oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan *Notaris* sebagaimana telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN), diberikan kewenangan sebagai pejabat Negara yang menyelenggarakan pembuatan akta autentik yang sangat penting sifatnya untuk menjamin perlindungan hukum. Sehingga banyak aspek dalam praktik hukum yang berhubungan dengan fungsi dan tugas Notaris berkaitan dengan akta autentik dan penggunaannya di dalam proses pembuktian.<sup>11</sup>

Notaris sebagai Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta autentik mengenai semua pembuatan perjanjian dan penetapan, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya haruslah senantiasa berpedoman pada peraturan perundang-undangan, baik itu UUJN sebagai dasar hukum pelaksanaan tugas dan wewenang Notaris maupun ketentuan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang Notaris. Sebab, pembuatan akta notaris pada hakikatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum atas peristiwa hukum yang telah terjadi, baik itu dalam bentuk perbuatan hukum sepihak maupun perbuatan hukum dalam bentuk kesepakatan para pihak.

Notaris dalam kehidupan bermasyarakat diakui dan dihargai sebagai pihak yang layak dipercaya oleh masyarakat sebagai pejabat yang berwenang untuk

---

<sup>10</sup>Lihat, Bagian Konsideran huruf b, UUJN.

<sup>11</sup>Tan Thong Kie, *Study Notariat & Serba Serbi Praktek Notaris*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta , 2007, hlm.. 627

membuat akta otentik. Hal ini dikarenakan Sistem Hukum Nasional yang berlaku di Indonesia memposisikan Notaris sebagai pejabat atau profesional hukum yang dalam menjalankan fungsi dan tugasnya di bawah sumpah untuk bertindak sesuai dengan hukum yang semestinya, sehingga dapat dikatakan notaris sangat diperlukan untuk kepastian legalitas perbuatan maupun untuk mencegah adanya perbuatan melawan hukum.<sup>12</sup>

Pembuatan akta autentik di hadapan notaris, bukan saja suatu kewajiban yang dipertintahkan oleh undang-undang, akan tetapi juga dikehendaki oleh para pihak yang berkepentingan, untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak dan demi tercapainya kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan.

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Notaris sebagaimana diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa Notaris memiliki peran penting dalam rangka pencapaian pembangunan nasional, di mana dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari berbagai peristiwa hukum dan perbuatan hukum yang semakin kompleks dalam bentuk akta autentik. Dalam hal ini, pelaksanaan tugas dan wewenang Notaris mengkonstantir hubungan hukum antara para pihak, oleh undang-undang telah ditentukan mengenai bentuk dan formatnya, sehingga suatu akta yang dibuat tersebut memenuhi syarat materiil dan syarat formil sebagai suatu akta autentik, dan memiliki kekuatan dan nilai pembuktian sebagai akta autentik.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>Edmon Makarim, *Notaris & Transaksi Elektronik, Kajian Hukum Tentang Cybernotary atau Elektronik Notary*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 6.

<sup>13</sup>Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Serba-serbi Praktek Notaris*, Buku I; PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2000, hlm.. 159



Penting untuk diketahui bahwa, tugas dan wewenang notaris sebagai pejabat umum tidak terbatas pada pembuatan akta autentik saja, melainkan juga terdapat berbagai tugas lainnya, seperti melakukan pendaftaran dan mengesahkan surat surat di bawah tangan, memberikan nasehat hukum dan penjelasan undang-undang kepada para pihak yang bersangkutan, membuat akta pendirian dan akta perubahan Perseroan Terbatas dan sebagainya. Namun, secara umum produk yang dikeluarkan oleh Notaris adalah berupa akta-akta yang memiliki sifat autentik dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Mengenai definisi akta autentik, dapat dilihat dalam rumusan Pasal 1868 KUHPerdara, yang menyebutkan : “Akta autentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat, di mana akta dibuatnya.”<sup>14</sup>

Berkenaan dengan pembuatan akta autentik oleh notaris, dalam Pasal 38, 39 dan Pasal 40 telah menentukan mengenai bentuk dan format dari akta yang dibuat oleh Notaris sehingga memenuhi syarat untuk disebutkan sebagai akta autentik, sehingga mempunyai nilai pembuktian sebagai akta autentik. Apabila akta yang dibuat oleh notaris tidak memenuhi ketentuan yang disebutkan dalam Pasal 38, 39 dan Pasal 40, mengakibatkan akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.<sup>15</sup>

Meskipun UUJN telah mengatur sedemikian rupa mengenai pelaksanaan dari tugas dan wewenang dari Notaris, bukan berarti di dalam pelaksanaanya tugas dan

---

<sup>14</sup>Salim, H.S, *Hukum Kontrak-Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.. 43

<sup>15</sup>Lihat, Pasal 41 UUJN.

wewenangnya Notaris tidak melakukan penyimpangan, yang berpotensi terjadinya pelanggaran kode etik profesi, bahkan tidak menutup kemungkinan terjadinya pelanggaran dan perbuatan melawan hukum oleh Notaris. Oleh karena itu, Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik harus bertindak secara profesional, baik itu dalam pikiran maupun tindakannya, dengan mengacu pada ketentuan UUJN.<sup>16</sup>

Konsekuensi adanya tugas dan tanggung jawab profesi notaris dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dalam kaitannya dengan pembuatan akta autentik, maka untuk menjamin agar dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya akan dan telah dilakukan secara profesional dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka dibutuhkan adanya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan secara terus menerus terhadap Notaris yang bernaung di bawah organisasi notaris<sup>17</sup>.

Lembaga yang berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris adalah Majelis Pengawas Notaris<sup>18</sup>. Majelis Pengawas Notaris terdiri dari : Majelis Pengawas Daerah, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat.<sup>19</sup> Majelis Pengawas Daerah Notaris (disingkat MPD) merupakan lembaga pengawas Notaris yang berada di daerah kabupaten/kota. Jadi, MPD

---

<sup>16</sup>Habib Adjie, 2007, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Surabaya, hlm.. 10

<sup>17</sup>Organisasi Notaris adalah organisasi profesi jabatan notaris yang berbentuk perkumpulan berbadan hukum.

<sup>18</sup>Majelis Pengawas Notaris yang selanjutnya disebut Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris. Lihat, Pasal 1 angka 6, UUJN.

<sup>19</sup>Pasal 68, UUJN.

mempunyai tugas dan wewenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris yang berada di daerah kabupaten/kota.

Keberadaan MPD dalam melaksanakan pengawasan terhadap Notaris yang berada di daerah, bertujuan agar Notaris di daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tetap berpedoman dan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan memegang teguh kode etik profesi. Selain itu, MPD juga berwenang melakukan pemeriksaan dan pembinaan terhadap Notaris. Singkatnya, MPD berfungsi untuk menjamin segala hak dan kewajiban Notaris terlaksana dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sehubungan dengan pelaksanaan fungsi dan tugasnya tersebut di atas, maka MPD berwenang untuk menerima laporan dan pengaduan dari masyarakat terkait dugaan adanya pelanggaran perilaku notaris dalam menjalankan jabatannya. Dalam hal ini, MDPN dituntut melaksanakan tugas dan wewenang pengawasan secara objektif, sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan, apabila terdapat notaris yang dalam menjalankan jabatannya telah melanggar ketentuan kode etik profesi atau melanggar perundang-undangan yang berlaku. Adanya pengawasan terhadap notaris oleh MPD, diharapkan terwujud moralitas dan etika profesi Notaris, serta terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat, utamanya bagi para pihak yang berkepentingan.

Namun demikian, hal yang tidak kalah pentingnya, selain dari adanya pengawasan yang dilakukan oleh MPD, juga diharapkan adanya peran serta masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Notaris, yaitu dengan cara melaporkan penyimpangan yang

dilakukan oleh Notaris dalam menjalankan fungsi dan tugas jabatannya kepada MPD setempat.

Adanya laporan masyarakat kiranya dapat mengeliminasi tindakan Notaris yang tidak sesuai dengan aturan hukum sebagaimana ditentukan dalam UUJN. Sebelum berlakunya UUJN, pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Pengadilan Negeri setempat (domisili notaris). Dalam hal ini oleh hakim, namun setelah Pengadilan Negeri berada di bawah Mahkamah Agung, maka pembinaan dan pengawasan terhadap notaris beralih ke Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Pasal 67 UUJN, menyatakan bahwa pengawasan atas notaris dilakukan oleh menteri, dan dalam melaksanakan pengawasan tersebut menteri membentuk majelis pengawas. Selanjutnya, dalam Pasal 68 menerangkan Majelis pengawas sebagaimana dimaksud terdiri atas :

1. Majelis Pengawas Daerah
2. Majelis Pengawas Wilayah
3. Majelis pengawas Pusat.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 tanggal 28 Mei 2012 kewenangan MPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) UUJN Nomor 30/2004 adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah konstitusi tersebut bersifat final dan mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 tanggal 28 Mei 2012 pada hakikatnya mengurangi kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk

mengadakan rapat, sebagaimana dimaksudkan huruf c, d, e. Kemudian, kewenangan untuk memberikan persetujuan kepada penyidik, penuntut umum, dan atau hakim guna kepentingan proses peradilan, berkaitan dengan pengambilan fotocopy minuta akta dan atau surat-surat yang dilekatkan pada minut akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris, memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris, menjadi kewenangan lembaga lain, yaitu Majelis Kehormatan Notaris Wilayah.

Apabila pejabat (Notaris) melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan dalam undang-undang, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum, seperti yang dimaksud Pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang berbunyi : “Tiap perbuatan yang melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Wewenang Notaris diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan (2) Undang- undang Jabatan Notaris, sedangkan dalam Pasal 15 ayat (3), merupakan wewenang yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang (*ius constituendum*). Mengingat peranan dan kewenangan Notaris yang sangat penting bagi lalu lintas hukum dalam kehidupan bermasyarakat, maka perilaku dan tindakan Notaris dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya, perlu untuk dilakukan pembinaan dan pengawasan, sebab sangat rentan terhadap penyalahgunaan yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat, sehingga lembaga pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris perlu diefektifkan.



Ketentuan yang mengatur tentang pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris telah diatur dalam Pasal 67 s.d Pasal 80 UUJN. Ketentuan ini merupakan salah satu upaya agar notaris yang bernaung di organisasi notaris menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya secara profesional dan sekaligus mengantisipasi berbagai penyimpangan yang berpotensi dilakukan oleh Notaris, baik itu dalam bentuk kesengajaan atau pun kelalaian, yang dapat menimbulkan kerugian bagi para pihak yang berkepentingan dengan akta autentik yang dibuat oleh dan dihadapan notaris yang bersangkutan.

Adapun kewenangan MPND sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 tanggal 28 Mei 2012, berdasarkan UUJN kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang bersifat administratif yang memerlukan keputusan rapat adalah<sup>20</sup>:

- a. Menunjuk notaris yang akan bertindak sebagai pemegang protokol notaris yang di angkat sebagai Pejabat Negara;
- b. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang protokol notaris yang meninggal dunia;
- c. Memberikan persetujuan atas permintaan penyidik, penuntut umum atau hakim untuk proses peradilan
- d. Menyerahkan fotocopy minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris;
- e. Memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris

Pentingnya peranan notaris dalam menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat lebih bersifat pencegahan (*preventif*) terjadinya masalah hukum dengan cara penerbitan akta autentik yang dibuat dihadapannya terkait dengan status hukum, hak dan kewajiban seseorang dalam hukum, dan lain

---

<sup>20</sup>Pasal 66, UUJN.

sebagainya, yang berfungsi sebagai alat bukti yang paling sempurna di pengadilan, dalam hal terjadi sengketa.<sup>21</sup>

Tujuan pengawasan terhadap notaris ketika menjalankan tugas jabatannya harus memenuhi semua persyaratan berkaitan pelaksanaan tugas jabatan notaris demi kepentingan masyarakat yang dilayaninya.<sup>22</sup> Pengawasan terhadap notaris perlu di efektifkan agar notaris diharapkan dapat menjalankan profesi jabatannya dengan selalu mengingat profesionalisme dan perlindungan hukum kepada masyarakat.

Wewenang MPD, selain menerima laporan dan pengaduan dari masyarakat terkait dugaan pelanggaran perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris juga harus lebih seksama dalam memeriksa dan memproses laporan pengaduan tersebut agar tidak terjadi kesewenang-wenangan atas jabatan Notaris, apabila dalam menjalankan jabatannya tidak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Notaris dalam menjalankan jabatannya harus mematuhi ketentuan yang telah diatur dalam UUJN.

Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris, pengawasan terhadap notaris ini dimaksudkan agar notaris dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan dan mengikuti peraturan perundangan yang berlaku yang mengatur mengenai jabatan notaris, pengawas yang melakukan pengawasan terhadap notaris haruslah telah memahami tugas dan fungsi notaris

---

<sup>21</sup>Sjaifurrachman, dkk, 2011 *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*,Mandar Maju, Bandung, hlm.. 7

<sup>22</sup>Habib Adjie, *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm.. 3

serta peraturan perundang-undangan yang mengatur, bahwa jika seseorang ingin melakukan pemeriksaan pekerjaan orang lain pemeriksa harus mengetahui tugas, hak dan kewajiban orang yang diperiksa. Dalam hal seorang notaris diperiksa pemeriksaan harus mengetahui pekerjaan seorang Notaris dan harus mempelajari dan menguasai Peraturan Jabatan Notaris yang selanjutnya akan di sebutkan PJN dan Undang undang lain yang berhubungan dengan PJN.<sup>23</sup>

Tugas Pengawasan yang dilakukan Majelis Pengawas Notaris, meliputi Pengawasan terhadap pelanggaran Jabatan dan perilaku notaris yang berakibat langsung terhadap masyarakat atau dianggap merugikan orang-orang yang menggunakan jasa notaris. Majelis Pengawas dalam melaksanakan pengawasan tersebutpun berwenang untuk menerima laporan langsung dari masyarakat atas dugaan terjadinya pelanggaran jabatan maupun kode etik yang dilakukan oleh notaris.

Majelis Pengawas yang dibentuk oleh Menteri Hukum dan HAM ini terdiri dari unsur pemerintah, organisasi Notaris dan ahli atau akademisi. Majelis Pengawas yang dimaksud adalah Majelis Pengawas Daerah, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat. Dalam pelaksanaan pengawasan Notaris ditiap daerah kabupaten/kota terdapat Majelis Pengawas Daerah Notaris.<sup>24</sup>

Pengawasan terhadap notaris yang dilakukan oleh majelis pengawas notaris dilakukan dengan melibatkan pihak ahli akademisi, di samping departemen yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang kenotariatan serta Organisasi Notaris,

---

<sup>23</sup>Tan Thang Kie, *Op.Cit*, hlm.. 530

<sup>24</sup>Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, (Surabaya: Refika Aditama, 2007), hlm.. 173.

dibentuknya MPD di setiap kabupaten/kota dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat pengguna jasa notaris. Sebab, faktanya menunjukkan banyaknya terjadi penyimpangan yang dilakukan oleh Notaris, yang berpotensi melanggar kode etik profesi, bahkan pelanggaran hukum, baik itu penyimpangan yang bersifat administratif maupun pidana..

Kewenangan yang dimiliki MPD setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 tanggal 28 Mei 2012, justeru semakin memperkuat dan mengurangi kewenangan dari MPD, sehingga kewenangan yang dimiliki oleh MPD hanyalah sebatas merekomendasikan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris Provinsi Sumatera Utara.

Adanya ketentuan yang demikian, tentunya berdampak pada pelaksanaan tugas dan wewenang dari MPND, khususnya terkait kewenangan MPND di dalam menjatuhkan sanksi pada notaris. Dari hasil temuan tersebut menunjukkan adanya hambatan yang dihadapi oleh MPD di dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 70 UUJN, yang berbunyi:

Majelis Pengawas Daerah berwenang:

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

dan

- g. 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 Wilayah.

Sebagai negara hukum, maka pelaksanaan setiap kewenangan haruslah 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) pemerintahan adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>25</sup>

Secara konsepsional upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris ke Depan yang merupakan ujung tombak dari pengawasan Notaris, dan untuk meningkatkan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris mengenai Pembahasan seperti dikemukakan di atas, bahwa berdasarkan Pasal 70 huruf a UUJN, Majelis Pengawas Daerah Notaris kota Medan berwenang menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris harus mempunyai kewenangan yang kuat.

Berdasarkan UUJN, maka substansi pengawasan Notaris tersebut juga tidak hanya meliputi pelaksanaan Jabatan Notaris dan Kode Etik juga meliputi perilaku

---

<sup>25</sup>F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 2006, Bandung, hlm.. 219



Notaris berdasarkan Pasal 67 ayat (5) UUJN, maka terdapat beberapa perilaku Notaris yang harus diawasi oleh Majelis Pengawas, antara lain melakukan perbuatan tercela seperti: melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat berdasarkan Pasal 9 huruf (c) Undang-Undang Jabatan Notaris dan penjelasannya, juga termasuk sebagai perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat Notaris sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 huruf (c) UUJN dan penjelasannya. Kesemua perbuatan tersebut, jika terbukti dapat dijadikan dasar untuk memberhentikan Notaris dari jabatannya oleh Menteri berdasarkan laporan dari Majelis Pengawas (Daerah, Wilayah dan Pusat.

.Sampai saat sekarang ini, kewenangan yang dimiliki Majelis Pengawas Daerah Notaris, termasuk Majelis Pengawas Daerah Notaris hanyalah sebatas merekomendasikan Kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris (MPWN) Provinsi Sumatera Utara.<sup>26</sup> Ketentuan yang demikian, tentunya berdampak pada pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Pengawas Daerah Notaris , khususnya kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada notaris yang terbukti melakukan pelanggaran.

Dari fakta-fakta yang ada, menunjukkan adanya kendala yang dihadapi oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam menjalankan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 UUJN. Pasca perubahan UUJN, MPD juga belum memiliki kewenangan secara totalitas, khususnya berkenaan dengan

---

<sup>26</sup>Lihat, Pasal 70 huruf g UUJN, berbunyi : membuat dan menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, kepada Majelis Pengawas Wilayah.

kewenangan yang diatur dalam Pasal 70 huruf, karena substansi pasal tersebut tidak menjadi bagian dalam perubahan.

Mengingat betapa pentingnya proses penegakan hukum terkait jabatan dan perilaku notaris dalam menjalankan jabatannya, maka perlu suatu penelitian demi terwujudnya kemanfaatan, kepastian hukum, dan keadilan menjadi alasan bagi penulis “ **Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Rangka Optimalisasi Pengawasan Terhadap Notaris Berbasis Nilai Keadilan** ”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, dirumuskan beberapa permasalahan yang harus dibahas dan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengapa Regulasi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam rangka Optimalisasi pengawasan terhadap Notaris belum berbasis nilai keadilan ?
2. Apa Kelemahan-kelemahan Regulasi kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam rangka Optimalisasi pengawasan terhadap Notaris saat ini belum berbasis nilai keadilan ?
3. Bagaimana Rekonstruksi Regulasi kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap Notaris berbasis Nilai Keadilan ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis Regulasi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam rangka pengawasan terhadap Notaris saat ini sehingga belum optimal berbasis nilai keadilan.
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan Regulasi kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam rangka pengawasan terhadap Notaris saat ini yang belum Optimal berbasis nilai keadilan
3. Untuk menganalisis Rekonstruksi Regulasi kewenangan Majelis Pengawas . Daerah Notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap Notaris berbasis Nilai Keadilan

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian secara teoritis disebut sebagai manfaat akademis yaitu manfaat yang dapat membantu untuk lebih memahami konsep atau teori dalam disiplin ilmu Hukum dalam bidang Kenotariatan, dan hasil penelitian ini diharapkan dapat sebagai bahan masukan dalam perkembangan ilmu hukum dan memberikan sumbangan pemikiran dalam memperbanyak referensi umumnya di bidang kenotariatan.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat (kegunaan), khususnya terhadap hal-hal yang berhubungan dengan kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris yang berdasarkan nilai-nilai keadilan Pancasila. Oleh sebab itu, manfaat (kegunaan)

yang diharapkan dari penelitian dapat dibedakan berdasarkan aspek teoritis/akademis dan praktis, sebagai berikut:

1. Secara Teoritis/Akademis:

Dilihat dari aspek teoritis/akademis, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian lebih lanjut dan mempunyai arti penting bagi penemuan konsep-konsep mengenai kewenangan majelis pengawas notaris terhadap notaris. Penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat (berguna) bagi pengembangan bidang ilmu hukum secara umum dan kenotariatan secara khusus, serta melengkapi hasil-hasil penelitian terdahulu, terutama dalam kaitannya dengan perwujudan kewenangan majelis pengawas daerah notaris, serta upaya pembaharuan undang-undang jabatan notaris di Indonesia dalam pengawasan terhadap notaris yang sesuai dengan nilai-nilai keadilan Pancasila.

2. Secara praktis:

Dilihat dari aspek praktisnya, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan konstruktif sesuai khalayak sasaran berikut:

- a. Bagi legislatif adalah sebagai bahan kajian untuk penyusunan konsep-konsep akademis dalam bidang hukum kenotariatan, khususnya terhadap hal-hal yang terkait dengan pengimplementasian kewenangan majelis pengawas daerah notaris berdasarkan nilai-nilai keadilan Pancasila terhadap upaya pengawasan terhadap notaris untuk kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
- b. Bagi pemerintah adalah sebagai pedoman dan masukan untuk menyusun kebijakan hukum kenotaristan dalam upaya pembaharuan yang terkait dengan

kewenangan majelis pengawas daerah notaris berdasarkan nilai-nilai keadilan Pancasila terhadap pengawasan notaris untuk kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

- c. Bagi masyarakat yang menggunakan jasa notaris dan adalah sebagai informasi untuk memahami arti penting (urgensi) kewenangan majelis pengawas daerah notaris berdasarkan nilai-nilai keadilan Pancasila terhadap kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

### **E. Kerangka Konseptual**

Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasi dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional<sup>27</sup>. Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa dari abstrak menjadi suatu yang konkrit, yang disebut dengan *operational definition*.<sup>28</sup>

Landasan konsep dalam penelitian ini sebagai pedoman dengan tujuan untuk menghindari adanya perbedaan penafsiran terhadap konsep yang digunakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dari suatu istilah yang dipakai<sup>29</sup>. Adapun yang menjadi kerangka konsep dalam penelitian ini adalah :

#### 1. Rekonstruksi

Pengertian Rekonstruksi yaitu :

1. pengembalian seperti semula

---

<sup>27</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 1998), hal. 3

<sup>28</sup> Sutan Renny, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Indonesia*, (Jakarta: Institut Banker Indonesia, 1993), hlm. 10

<sup>29</sup> Tan Kamelo, *Perkembangan Lembaga Jaminan Fiducia : Suatu Tinjauan Putusan Pengadilan dan Perjanjian di Sumatera Utara*, (Medan; Disertasi, PPs-USU, 2002), hal. 35



2 (penyusunan penggambaran) kembali <sup>30</sup>

Pengertian rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari kata konstruksi yang artinya pembangunan yang kemudian ditambah imbuhan re menjadi rekonstruksi.

## 2. Regulasi

Regulasi yaitu Pengaturan<sup>31</sup>:

Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) regulasi diartikan sebagai sebuah peraturan, regulasi merupakan cara untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan suatu aturan atau pembatasan tertentu

## 3. Kewenangan atau wewenang

Kewenangan adalah

1. hal berwenang;
2. hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu<sup>32</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata wewenang diartikan sebagai berikut:

- 1) Hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; dan
- 2) Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat

<sup>30</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia ( KBBI )

<sup>31</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia ( KBBI )

<sup>32</sup> Kamus besar Bahasa Indonesia ( KBBI )

keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum<sup>33</sup>

#### 4.. Majelis Pengawas Daerah Notaris

Majelis Pengawas Daerah Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris,MPDN berkedudukan di kabupaten/kota<sup>34</sup>

#### 5. Optimalisasi

Optimalisasi adalah baik; tertinggi; paling menguntungkan<sup>35</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), bahwa optimalisasi berasal dari kata optimal artinya terbaik atau tertinggi. Mengoptimalkan berarti menjadikan paling baik atau paling tinggi.

#### 6. Pengawasan

Pengawasan yaitu :

1. dapat melihat baik-baik; tajam penglihatan
- 2 tajam tiliknya; dapat mengetahui (melihat )..
- 3 memperhatikan dengan baik; waspada

<sup>33</sup> Nur Basuki, *Penyalah Gunaan Wewenang dan tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hal 66

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 6 jo Pasal 69 (1) UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

<sup>35</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia ( KBBI )

7. hati-hati; ingat.<sup>36</sup>

7. Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Jabatan Notaris atau berdasarkan Undang- Undang lainnya.<sup>37</sup>

8. Berbasis

Berbasis adalah. asas; dasar<sup>38</sup>

9. Nilai adalah sesuatu yang berharga

Nilai yaitu :

1. harga (dalam arti taksiran harga):
2. sifat-sifat (hal-hal) yang penting atau berguna bagi kemanusiaan:
3. sesuatu yang menyempurnakan manusia sesuai dengan hakikatnya: etika dan \berhubungan erat<sup>39</sup>;

10. Keadilan adalah suatu sifat atau perbuatan atau perlakuan yang adil

Keadilan yaitu :

1. sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak
2. berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran;
3. sepatutnya; tidak sewenang-wenang.<sup>40</sup>

## F. Kerangka Teoritik

<sup>36</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

<sup>37</sup> Pasal 1 angka 1 UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

<sup>38</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

<sup>39</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

<sup>40</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

Kerangka teori merupakan hal yang paling terpenting dalam suatu penelitian, suatu kerangka teori bertujuan untuk menyajikan cara-cara bagaimana mengorganisasi dan mengintrepetasi hasil-hasil penelitian dan menghubungkan dengan hasil terdahulu<sup>41</sup>. M. Solly Lubis menyatakan konsep teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, mengenai suatu kasus atau pun permasalahan yang bagi pembaca dapat menjadi bahan perbandingan<sup>42</sup>.

Kerangka teori dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau batasan batasan tentang teori-teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang dilakukan.<sup>43</sup> Kebutuhan akan kerangka teori semakin jelas bila dilihat dari fungsinya, yaitu:

1. menguraikan variabel-variabel yang diperhitungkan atau yang dijadikan sebagai objek yang diusulkan dalam suatu penelitian dan darinya memberi hasil bagi pemecahan masalah;
2. memberikan batasan-batasan kepada penyelidikan yang diajukan dengan menyarankan variabel-variabel mana yang harus dipandang sebagai tidak relevan dan karena itu harus diabaikan;
3. merupakan struktur yang memberikan arti kepada hasil-hasil penelitian, karena hasil-hasil penelitian yang diperoleh melalui analisis data adalah dengan mengacu kepada kerangka teori; dan
4. memberikan premis-premis dari mana peneliti dapat mendeduksikan objektif-objektif penelitian.<sup>44</sup>

Menurut Koentjaraningrat dikatakan bahwa landasan teori atau lazim juga disebut kerangka teori, berisikan teori yang dapat membantu peneliti

---

<sup>41</sup>Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Bhineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm.. 19

<sup>42</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Sofmedia, Medan 2012, hlm.. 80

<sup>43</sup>Mardalis, *Metode Penelitian (Suatu Pendekatan Proposal)*, Jakarta: Bumi Aksara, 1999, hlm.. 41. Bandingkan juga dengan M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm.. 80.

<sup>44</sup>Uber Silalahi, *Metode dan Metodologi Penelitian*, Bina Bhudaya, Bandung, 1999, hlm.. 69.

dalam menentukan tujuan dan arah penelitian, serta berguna untuk menentukan konsep secara tepat.<sup>45</sup>

Teori merupakan pendapat yang dikemukakan oleh seseorang mengenai suatu asas umum yang menjadi dasar atau pedoman suatu ilmu pengetahuan, kemudian hukum adalah semua aturan-aturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang dibuat maupun diakui oleh negara sebagai pedoman tingkah laku masyarakat yang memiliki sanksi yang tegas dan nyata bagi yang melanggarnya, jadi teori hukum adalah teori yang terdiri atas seperangkat prinsip-prinsip hukum yang menjadi pedoman dalam merumuskan suatu produk hukum sehingga hukum tersebut dapat dilaksanakan di dalam praktik kehidupan masyarakat.<sup>46</sup>

Teori adalah menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifikasi atau suatu proses dapat terjadi, suatu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.<sup>47</sup> Teori juga digunakan untuk menjelaskan alasan-alasan mengapa terjadinya gejala spesifik atau proses tertentu terjadi,<sup>48</sup> dalam penelitian hukum kerangka teori yang digunakan adalah teori hukum di mana dengan menggunakan teori ini diharapkan peneliti dapat menganalisis apakah perbuatan tersebut telah sesuai dengan hukum yang berlaku atau belum.

---

<sup>45</sup>Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm.. 19.

<sup>46</sup>Muchsini, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006, hlm.. 29, dalam Huda Lukoni, "Filsafat Hukum dan Perannya dalam Pembentukan Hukum di Indonesia", *Makalah*, Surabaya: Prodi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945, hlm.. 6.

<sup>47</sup>J.J.J. Wuisman, Penyuntik M. Hisyam, *Penelitian Ilmu Sosial, Jilid I*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1996, hlm.. 203

<sup>48</sup>*Ibid.*



Fungsi teori dalam suatu penelitian, paling sedikit mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Teori tersebut berguna untuk mempertajam fakta;
2. Teori sangat berguna di dalam klasifikasi fakta;
3. Teori merupakan ikhtiar dari hal-hal yang diuji kebenarannya<sup>49</sup>.

Teori merupakan ikhtiar dari hal-hal yang diuji kebenarannya,<sup>50</sup> mengenai pengertian teori hukum, Sudikno Mertokusumo memberikan penjelasan sebagai berikut:

Teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintesis saja, dikata kritis karena pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara otomatis oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi atau penalaran<sup>51</sup>.

Terkait dengan kegunaan teori dalam suatu penelitian, maka teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang dikemukakan dalam disertasi ini adalah teori Kadilan (*grand theory*), teori Kewenangan (*middle range theory*) dan teori Hukum Progresif (*applied theory*). Penggunaan teori tersebut dalam menganalisis setiap permasalahan penelitian, didasarkan pada pertimbangan bahwa UUD NRI 1945 yang merupakan sumber tertinggi hirarki peraturan perundang-undang di Indonesia, menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) yang harus dibedakan dengan *the rule of law*<sup>52</sup>, dan bukan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), Indonesia

<sup>49</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta, 1991, hlm.. 121

<sup>50</sup>*Ibid.*

<sup>51</sup>Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm.. 87

<sup>52</sup>Perbedaannya dapat dilihat dari ciri-cirinya. *Rechtstaat* cirinya: (1) adanya jaminan terhadap HAM, (2) adanya pemisahan/pembagian kekuasaan, (3) adanya asas

selalu menjamin dan menjunjung tinggi supremasi hukum yang berkeadilan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum.

### 1. Teori Keadilan Sebagai (Grand Teori)

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.

Keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif<sup>53</sup>. 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 wasith yang menurunkan kata wasith, yang berarti penengah atau orang yang berdiri di tengah yang mengisyaratkan sikap yang adil.

---

legalitas pemerintahan, (4) adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak. Sedang *the rule of law* cirinya: (1) adanya supremasi aturan-aturan hukum, (2) adanya kesamaan kedudukan di depan hukum (3) adanya jaminan perlindungan HAM. Lebih jauh lihat B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003, hlm.. 12-14. Lihat juga Moh. Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.. 127

<sup>53</sup> 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, halaman 31

## **b. Teori Keadilan Pancasila**

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (fiilosofische grondslag ) ampai 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.

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 adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alamnya<sup>54</sup>.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelima berbunyi: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesia adalah yang menghargai, mengakui,

---

<sup>54</sup> 28 <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.

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.

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”.

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 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.<sup>55</sup>

Di Indonesia, istilah negara hukum sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum eropa Kontinental. Dalam sistem konstitusi, cita negara hukum itu menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan.

Meskipun dalam pasal-pasal UUD NRI 1945 (sebelum amandemen), ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat* bukan *machtsstaat*. Dalam Konstitusi RIS 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan, demikian pula dalam UUDS 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Terakhir dalam amandemen ketiga tahun 2001 terhadap UUD NRI 1945, ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3), yang berbunyi bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.

Secara teoritis konsep negara hukum awalnya dikenal di negara-negara Eropa Kontinental dengan istilah *Rechtstaat* artinya negara berdasarkan hukum yang upayanya untuk membatasi dan mengatur kekuasaan.<sup>56</sup> Paham ini berkembang di

---

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> Dikatakan negara hukum lahir sebagai reaksi sistem pemerintahan absolute (*absolutisme*) yang tidak menghargai eksistensi hak asasi manusia. Lihat Muhammad Tahir Azhary (1), *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI-Press, 1995, hlm.. 47.



negara-negara Anglo Saxon khususnya di Inggris dengan sebutan *The Rule of Law* atau negara yang kekuasaannya dibatasi oleh hukum.<sup>57</sup>

Hukum menjadi salah satu unsur penting dalam kehidupan bernegara sebagaimana dikemukakan Sri Soemantri Martosoewignyo, bahwa negara yang dikategorikan sebagai negara hukum harus mempunyai unsur sebagai berikut:<sup>58</sup>

- a. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara; dan
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterlijke controle*).

Hans Kelsen mengatakan bahwa suatu negara hukum akan mem perhatikan sistem upaya hukumnya sebagai bagian dari penegakan hukum yang jujur dan tidak memihak.<sup>59</sup> Ciri ini kemudian masuk sebagai penilaian atas demokrasi hukum. Hukum adalah suatu tata perbuatan manusia. Tata perbuatan mengandung arti suatu sistem aturan. Hukum bukan satu aturan semata, seperti kadang-kadang dikatakan demikian. Hukum adalah seperangkat peraturan yang dipahami dalam satu kesatuan yang sistemik. Tidak mungkin untuk memahami hakikat hukum hanya dengan memperhatikan satu aturan saja. Hubungan yang mempersatukan berbagai peraturan khusus dari suatu tata hukum perlu dimaknai agar hakikat

---

<sup>57</sup>Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Essai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignyo, SH., Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996, hlm.. 77

<sup>58</sup>R. Sri Soemantri Martosoewignyo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.. 29.

<sup>59</sup>Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Penerjemah Soermardi, Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007, hlm.. 3

hukum dapat dipahami. Hanya atas dasar pemahaman yang jelas tentang hubungan-hubungan yang membentuk tata hukum tersebut bahwa hakikat hukum dapat dipahami dengan sempurna.

Unsur-unsur negara hukum Indonesia merupakan nilai yang dipetik dari seluruh proses lahirnya negara Indonesia, dasar falsafah serta cita hukum negara Indonesia. Kedudukan Pembukaan UUD NRI 1945 menjadi sumber hukum tertinggi bagi negara Indonesia. Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan nilai abstraksi tertinggi dan nilai yang terkandung dalam pembukaan merupakan kaedah penuntun penyusunan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 agar tidak menyimpang dari nilai-nilai yang menjadi dasar falsafah dan cita negara.

Negara hukum Indonesia mempunyai ciri khas Indonesia, karena mempunyai pandangan hidup bernegara yaitu Pancasila. Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula disebut negara hukum Pancasila dan walaupun dalam Penjelasan UUD NRI 1945 digunakan istilah *rechtstaats*, tetapi yang dianut oleh Negara Indonesia bukan konsep *rechtstaats* dan bukan pula konsep *the rule of law*, melainkan konsep negara hukum Pancasila.

Adapun konsep negara hukum Pancasila, mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.<sup>60</sup>

- a. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
- b. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;

---

<sup>60</sup>Muhammad Tahir Azhary (2), *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm.. 93

- c. Kebebasan beragama dalam arti positif;
- d. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; dan
- e. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia, baik saat berlakunya UUD NRI 1945 sebelum amandemen maupun sesudah amandemen UUD NRI 1945, konsep negara hukum Indonesia, didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Oleh karena itu, pembentukan negara hukum Indonesia harus senantiasa berdasarkan pada Pancasila. Sebab Pancasila merupakan dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga negara hukum Indonesia disebut sebagai Negara Hukum Pancasila.<sup>61</sup> Otje Salman mengatakan, bahwa :

Pancasila dapat disebut sebagai suatu sistem tentang segala hal, karena secara konseptual seluruh sila yang tertuang dalam Pancasila saling berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan sebagai suatu kebulatan yang utuh. Sila pertama adalah jiwa seluruh sila yang merupakan *core* (inti) dari seluruh sila. Sila pertama mencerminkan nilai-nilai spritual yang paling dalam, maka secara substansial tidak mudah berubah. Dilihat secara bulat atau holistik (satu kesatuan), yaitu dengan melihat dasar pikiran dalam Sila pertama, ketiga dan kelima, maka keseimbangan (*balance*) merupakan substansi pokok yang terkandung di dalamnya. Keseimbangan yang dijelaskan dalam keseluruhan sila-silanya adalah keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat, serta kepentingan penguasa yang dituntun oleh sila Ketuhanan.<sup>62</sup>

Didasarkan pada asas bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara, maka setiap aturan hukum positif yang berlaku di Indonesia, haruslah mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam masing

---

<sup>61</sup>Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, 2014, Bandung, hlm.. 47.

<sup>62</sup> R. Otje Salman S. dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, (Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali)*, Cetakan Kelima, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm.. 159.

masing Sila Pancasila dan tentunya dituntun oleh Sila Ketuhanan.<sup>63</sup> Terkait dengan hal ini, menurut Darji Darmodiharjo dan Shidarta, mengatakan bahwa bahwa :

Apabila filsafat hukum mengadakan penilaian terhadap hukum (apakah hukum yang ada itu sudah memenuhi rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan), bagi bangsa Indonesia, yang dipergunakan sebagai ukuran, alat penilai, atau batu ujiannya adalah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, yang identik dengan pokok-pokok pikiran di Pembukaan UUD 1945.<sup>64</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon dijelaskan bahwa ciri negara hukum Pancasila, yaitu: 1) keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan; 2) hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan kekuasaan negara; 3) prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan 4) keseimbangan antara hak dan kewajiban.<sup>65</sup>

Kedudukan Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai *staatsfundamentalnorm*. Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at dikatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan Notonagoro.<sup>66</sup> Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk

<sup>63</sup>Tengku Erwinsyahbana, "Perspektif Negara Hukum Berdasarkan Pancasila", *Artikel*, Medan, Program Magister Kenotariatan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2017, hlm.. 13.

<sup>64</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta (1), *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Gramedia Pustaka Utama, 2008, Jakarta, hlm.. 231.

<sup>65</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, 1987, Surabaya, hlm.. 90.

<sup>66</sup>Notonagoro, "Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)" dalam *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Cetakan Keempat, Jakarta: Pantjuran Tudjuh, t.t. Lihat Juga dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.. 171.

mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *staats fundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.<sup>67</sup>

Ide *staatsfundamentalnorm* sebenarnya pernah dikembangkan oleh murid Hans Kelsen, yang bernama Hans Nawiasky, dalam karyanya yang berjudul “*Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*”.<sup>68</sup> Teori yang diajarkan Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*, dan susunan norma menurut teori adalah.<sup>69</sup>

- a. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu

<sup>67</sup>A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV”, *Disertasi*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm.. 309.

<sup>68</sup>Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger, 1948. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa’at, *Op. Cit.* hlm.. 170

<sup>69</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.* hlm.. 28



dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara.<sup>70</sup> Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky, dan berdasarkan teori ini, maka struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>71</sup>

- a. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- b. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. *Formell gesetz*: Undang-undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung*: secara hirarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Berdasarkan uraian di atas, maka kedudukan Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan norma tertinggi atau disebut juga norma fundamental negara, harus dijadikan ukuran atau patokan nilai terhadap keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Pencerminan nilai-nilai luhur Pancasila dalam setiap instrumen hukum yang berlaku di Indonesia inilah yang merupakan unsur pembeda antara konsep negara hukum Pancasila dengan konsep negara hukum (*rechtstaats atau the rule of law*) yang umumnya dikenal pada negara lain.

---

<sup>70</sup>*Ibid.*, hlm.. 359

<sup>71</sup>*Ibid.*, hlm.. 291

Hans Kelsen dalam pandangannya mengatakan bahwa konsep rule of law (negara hukum) yang berarti penegakan hukum, maka:

- a. hukum ditegakkan demi kepastian hukum;
- b. hukum itu dijadikan sumber utama bagi hakim dalam memutuskan perkara;
- c. hukum tidak didasarkan pada kebijaksanaan dalam pelaksanaannya; dan
- d. hukum itu harus bersifat dogmatik.

## **B. Teori Kewenangan Sebagai ( Middle Teori )**

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “bevoegheid” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “bevoegheid”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>72</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitujuga dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakanjuga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (the rule and theruled).<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm 20

<sup>73</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm.35-36

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 mandatory (pemberi mandat).

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.<sup>74</sup>

Istilah kepastian hukum, ada beberapa pengertian yang dapat dikemukakan. Menurut Sudikno Mertokusumo, dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan

---

<sup>74</sup>F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm 219

perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>75</sup>

Berdasarkan terjemahan resmi dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), disebutkan bahwa kepastian hukum (*rechtszekerheid*) merupakan jaminan bagi anggota masyarakat bahwa hukum akan diterapkan secara benar dan adil,<sup>76</sup> sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, disebutkan bahwa kepastian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.<sup>77</sup>

Kepastian hukum mempunyai dua segi, yaitu: (1) soal dapat ditentukannya (bepaalbaarheid) hukum dalam hal-hal yang kongkrit, artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai suatu perkara, dan (2) kepastian hukum berarti keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.<sup>78</sup>

Reinhold Zippelius juga membedakan kepastian hukum dalam 2 (dua) pengertian, yaitu:<sup>79</sup>

<sup>75</sup>Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm.. 1-2

<sup>76</sup>BPHN, *Penyusunan Kamus Hukum Umum Bahasa Belanda-Bahasa Indonesia*, BPHN-Departemen Kehakiman dan HAM RI, 1997/1998, Jakarta, hlm.. 122.

<sup>77</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm.. 835.

<sup>78</sup>L.J. Van Apeldoorn dalam Darji Darmodiharjo dan Shidarta (2), *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1996, hlm.. 44

<sup>79</sup>Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm.. 79- 80. Budiono Kusumohamidjojo membedakan antara: (1) kepastian dalam orientasi bagi masyarakat (*orientierungssicherheit/certitudo*); dan (2) kepastian dalam penetapan hukum oleh penegak hukum (*realisierungssicherheit/securitas*). Lihat dalam Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil (Problematik Fisafat Hukum)*, Jakarta: Grasindo, 1999, hlm.. 153-154.

- a. Kepastian dalam pelaksanaannya, maksudnya bahwa hukum yang resmi diundangkan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi dan setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum juga.
- b. Kepastian orientasi, maksudnya bahwa hukum itu harus jelas, sehingga masyarakat dan hakim dapat berpedoman padanya. Hal ini berarti bahwa setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan dengan terang dan tegas sehingga tak ada keragu-raguan tentang tindakan apa yang dimaksud. Begitu pula aturan-aturan hukum harus dirumuskan dengan ketat dan sempit agar keputusan dalam perkara pengadilan tidak dapat menurut tafsiran subyektif dan selera pribadi hakim. Kepastian orientasi menuntut agar ada prosedur pembuatan dan peresmian hukum yang jelas dan dapat diketahui umum. Kepastian orientasi ini juga menuntut agar hukum dikembangkan secara kontinu dan taat asas. Undang-undang harus saling kait mengkait, harus menunjuk ke satu arah agar masyarakat dapat membuat rencana ke masa depan, begitu pula jangan dibuat undang-undang yang saling bertentangan.

Menurut Achmad Ali bahwa ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :<sup>80</sup>

- a. hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan;
- b. hukum itu didasarkan pada fakta, bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim;
- c. fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, selain juga mudah dilaksanakan; dan
- d. hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa selain ketertiban, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya. Untuk mencapai ketertiban

---

<sup>80</sup>Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2009, hlm.. 293.



masyarakat ini, diperlukan adanya kepastian hukum dalam pergaulan antarmanusia dalam pergaulan masyarakat.<sup>81</sup>

Konsep pemikiran hukum yang dikembangkan Mochtar Kusumaatmadja, yang disebut sebagai teori Hukum Pembangunan atau lebih dikenal dengan Mazhab Unpad,<sup>82</sup> mengatakan bahwa hukum adalah sebagai sarana pembangunan. Hukum sebagai sarana pembangunan, dapat dikatakan bahwa pembinaan hukum nasional harus dilakukan dengan tetap memperhatikan kesadaran hukum masyarakat, dengan kata lain setiap undang-undang yang berlaku hendaknya dapat diselaraskan dengan kesadaran hukum masyarakat di Indonesia. Hal ini pernah dituangkan dalam GBHN 1973, yang menekankan peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi, serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.<sup>83</sup>

Pengertian hukum dalam masyarakat yang sedang membangun tidak hanya merupakan perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur hubungan manusia. Pengertian hukum dalam masyarakat yang sedang membangun tidak hanya merupakan perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur hubungan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Editor: R. Otje Salman S. dan Edi Damian, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, 2006, hlm.. 3-4.

<sup>82</sup>Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm.. 182. Lihat juga R. Otje Salman S. (1), *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Armico, 1987, Bandung, hlm.. 17.

<sup>83</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Op.Cit.*, hlm.. 85

<sup>84</sup>*Ibid*, hlm.. 15

Mochtar Kusumaatmadja telah merubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan dipandang (*mutlak*) perlu.

Hukum dalam pengertian kaedah diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan. Oleh sebab itu, diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tertulis harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>85</sup> Pembaharuan hukum sekaligus diharapkan dapat merubah atau lebih tepat dikatakan memperbaiki karakter masyarakat agar menjadi masyarakat yang berakhlak mulia. Oleh sebab itu, selain sebagai sarana pembaharuan masyarakat, fungsi hukum hendaknya dapat dijadikan sebagai sarana memperbaiki karakter masyarakat.<sup>86</sup>

Menurut Mochtar, pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat, karena:<sup>87</sup>

- a. di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol;
- b. konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “*legisme*” seperti yang pernah dilaksanakan pada zaman Hindia Belanda dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep tersebut, dan

---

<sup>85</sup>*Ibid.*, hlm.. 88. Lihat juga Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke Indonesiaan*, C.V. Utomo, 2006, Jakarta, hlm.. 415

<sup>86</sup>Tengku Erwinsyahbana, “Perspektif Hukum Perkawinan Antar Agama yang Berkeadilan Dikaitkan dengan Politik Hukum Perkawinan Indonesia Dalam Rangka Pembangunan Hukum Keluarga Nasional”, *Disertasi*, Bandung, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2012, hlm.. 391. Lihat juga Tengku Erwinsyahbana, “Tinjauan Kritis Filosofis terhadap Paradigma Positivisme Hukum dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila”, *Artikel*, Medan: Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2013, hlm.. 59.

<sup>87</sup>*Shidarta, Loc. Cit.*

- c. apabila “hukum” termasuk hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan lebih jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

### C. Teori Hukum Progresif Sebagai (Applied Teori )

Lawrence W. Friedman mengemukakan bahwa efektif tidaknya penegakan hukum tergantung pada sistem hukum yang mencakup tiga komponen atau sub-sistem, yaitu komponen struktur hukum (structure of law), substansi hukum (substance of the law) dan budaya hukum (legal culture).<sup>88</sup>

Struktur hukum menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil (aparatus penegak hukum). Substansi hukum meliputi materi hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat. Ketiga unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu Masyarakat (negara), yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan.<sup>89</sup>

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

<sup>88</sup> Sudjana, “Penerapan Sistem Hukum Menurut Lawrence W. Friedman Terhadap Efektifitas Perlindungan Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2000,” *Al Amwal*: 2 (2019).

<sup>89</sup> Lutfil Ansori, “REFORMASI PENEGAKAN HUKUM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF,” *Yuridis* 4 (2017): 148–163, <https://media.neliti.com/media/publications/282166-reformasi-penegakan-hukum-perspektif-huk-068a307f.pdf>.

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.<sup>90</sup>

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 kedalam 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*).<sup>91</sup>

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.

---

<sup>90</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, Vol.1 No 1 April 2005, PDIH Ilmu Hukum Undip, h. 3.

<sup>91</sup> Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2010, hlm. 72

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).

Pembangunan sistem hukum nasional, selain harus mampu mewujudkan adanya kepastian hukum, juga harus selaras dengan cita-cita (kesadaran) hukum dan falsafah Pancasila. Berlakunya undang-undang memang dapat dipaksakan, tetapi dalam konteks sosiologis, idealnya suatu undang-undang dipatuhi karena sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat dan oleh sebab itu, diperlukan upaya yang dapat mengungkap kesadaran hukum masyarakat untuk menciptakan hukum (undang-undang) yang selaras dengan nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat.

M. Solly Lubis, mengatakan bahwa suatu sistem hukum nasional menyerap atau menganut asas-asas, nilai-nilai yang bersumber pada pandangan hidup bangsa yang memiliki tata hukum itu, dan merasakannya sebagai tata hukum yang serasi dengan perasaan keadilannya (*rechtgevoel*) dan pandangan mereka mengenai keadilan (*sense of justice*).<sup>92</sup>

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum memang tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan. Idealnya hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Ada yang berpendapat keadilan merupakan

---

<sup>92</sup>M. Solly Lubis, "Wawasan Nasional Bidang Politik Hukum: Suatu Tinjauan terhadap Sudut Kenegaraan", dalam *Majalah Hukum Nasional*, Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman RI, No.1, 1981, hlm..18.



tujuan yang terpenting, bahkan ada yang berpendapat merupakan tujuan hukum satu-satunya.

Prinsip keadilan menjadi salah satu pilar penting dalam penegak hukum, oleh sebab itu semua warga negara, tanpa memandang statusnya, baik muslim maupun non muslim harus diperlakukan secara adil dengan memperoleh hak perlindungan dan hak persamaan dalam kehidupan sosial dan politik. Artinya, sebagai sesama manusia terdapat hak yang sama untuk mendapatkan keadilan, sebab keadilan tidak hak satu golongan tapi hak semua orang.

Prinsip keadilan tidak mengenal batas ruang dan waktu, sebab tegaknya keadilan merupakan tuntutan abadi dan universal pada setiap manusia dan masyarakat di manapun di muka bumi ini, dan oleh sebab itu pula maka keadilan sesungguhnya merupakan nilai kemanusiaan yang bersifat universal yang bukan klaim suatu ajaran agama tertentu.

Secara etimologis, adil berarti “persamaan”, yang meliputi keadilan dalam hukum, keadilan dalam hal keuangan dan pekerjaan, dan keadilan dalam hak hak manusia. Para pemikir lintas disiplin ilmu-ilmu sosial, banyak berbicara tentang keadilan, yang umumnya berpendapat bahwa keadilan berpengaruh terhadap terciptanya keamanan dan ketentraman dalam masyarakat, yang pada gilirannya akan menimbulkan etos kerja yang sehingga dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi negara bersangkutan. Bahkan terhadap hubungan linier antara keadilan penguasa atau pejabat negara dengan kesinambungan jalannya pemerintahan. Fakta sosial sering memberikan kesaksian bahwa timbulnya gejolak sosial dan

politik dari masyarakat kepada penguasa sering lebih banyak disebabkan oleh karena telah terbunuhnya rasa keadilan penguasa tersebut terhadap rakyatnya.<sup>93</sup>

Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Pada abad mutakhir, John Rawls muncul sebagai filosof bertema moral moderen, yang mengusung bahwa prinsip-prinsip etika dapat menjadi dasar bagi masyarakat yang adil.<sup>94</sup>

Prinsip-prinsip keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls adalah sebagai berikut:<sup>95</sup>

- a. Setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang (the liberty principle);
- b. 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 (the difference principle). Pandangan Rawls tentang prinsip keadilan ini sebenarnya mempunyai kesamaan dengan perspektif keadilan dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila, seperti yang terdapat pada Sila Kedua (Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, serta Sila Kelima (Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia), sebagaimana yang dahulu pernah dijabarkan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, tetapi sejak era reformasi (1998), Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tersebut telah dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Ketetapan MPR Nomor XVIII/ MPR/1998.

Makna keadilan dalam perspektif negara hukum berdasarkan Pancasila setelah era reformasi menjadi kabur, tetapi jika diperhatikan isi Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 disebutkan bahwa dengan Sila Kemanusiaan yang Adil dan

<sup>93</sup>M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001, hlm.. 268-269

<sup>94</sup>Otje Salman S. (2), *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamisasi Masalah)*, Cetakan Kedua, Bandung: Refika Aditama, 2010, hlm.. 97.

<sup>95</sup>John Rawls, *A Theory of Justice*, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 1971, hlm.. 60.

Beradab, maka manusia diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, yang sama derajat, yang sama hak dan kewajiban-kewajiban asasi, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama dan kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit, dan sebagainya. Pernyataan ini mempunyai kesamaan dengan “*the liberty principle*” menurut pandangan Rawls.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa Sila Kedua 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.<sup>96</sup> Hubungan adil dan beradab dapat diumpamakan sebagai cahaya dan api, bila apinya besar maka cahayanya pun terang: jadi bila peradabannya tinggi, maka keadilan mantap. Selanjutnya jika dihubungkan dengan Sila Keadilan Sosial (Sila Kelima), maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan dan keadilan sosial dapat diartikan sebagai:<sup>97</sup>

- a. Mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak;
- b. Menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dari pengusaha-pengusaha; serta
- c. merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan

<sup>96</sup>Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Renungan tentang Filsafat Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1982, hlm.. 83

<sup>97</sup>Kahar Masyhur, *Membina Moral dan Akhlak*, Jakarta: Kalam Mulia, 1985, hlm.. 71

tidak wajar, dan hal ini sejalan pula dengan “*the difference principle*” menurut pandangan Rawls.

Sesuai pemikiran di atas yang dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, maka setiap undang-undang harus dapat mencerminkan asas keadilan, selain asas-asas lainnya. Menurut Teguh Prasetyo dikatakan bahwa asas keadilan berarti setiap materi peraturan perundang undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara, dan oleh sebab itu, dalam rangka pembangunan hukum seyogyanya ahli-ahli hukum di Indonesia kembali menggali dan menerapkan nilai-nilai luhur Pancasila sebagai sumber hukum utama yang sesuai dengan nilai-nilai bangsa dan dapat menjadi sumber hukum filosofis, sumber hukum historis dan sumber hukum sosiologis untuk menuju masyarakat berkeadilan dan bermartabat.

Pembangunan dan pembaharuan hukum di Indonesia harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, tetapi perubahan pandangan masyarakat terhadap konsep hukum tentunya juga harus menjadi perhatian oleh para pejabat yang berwenang dalam membentuk hukum, termasuk dalam penegakan hukum itu sendiri, karena menurut Soerjono Soekanto bahwa pandangan para sosiolog bahwa tidak ada satu masyarakat pun yang tidak berubah, maka dalam memecahkan masalah yang dihadapi dalam aspek-aspek hukum perlu dicari model-model yang sesuai, karena sebuah model haruslah mencakup sifat-sifat esensial, serta relevan dari sistem yang sedang dipelajari.

Setiap kelompok masyarakat tentunya memiliki kesadaran hukum yang berasal dari nilai-nilai kehidupan. Kesadaran ini muncul karena pada

dasarnya setiap manusia selalu mempunyai hasrat untuk hidup secara teratur dan hasrat ini selalu berkembang dalam pergaulan hidupnya, tetapi apa yang dianggap teratur oleh seseorang, belum tentu dianggap teratur juga oleh orang lain.

Ukuran adanya keteraturan sangat tergantung pada pandangan umum masyarakat terbanyak. Oleh sebab itu, menurut Soerjono Soekanto disebutkan bahwa dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang; dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang (*the difference principle*).<sup>98</sup>

Pandangan Rawls tentang prinsip keadilan ini sebenarnya mempunyai kesamaan dengan perspektif keadilan dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila, seperti yang terdapat pada Sila Kedua (Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, serta Sila Kelima (Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia), sebagaimana yang dahulu pernah dijabarkan dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Pengahayatan dan Pengamalan Pancasila, tetapi sejak era reformasi (1998), Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tersebut telah dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998.

Makna keadilan dalam perspektif negara hukum berdasarkan Pancasila setelah era reformasi menjadi kabur, tetapi jika diperhatikan isi Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 disebutkan bahwa dengan Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, maka manusia diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, yang sama derajat, yang sama hak dan kewajiban-kewajiban asasi, tanpa membeda-bedakan suku,

---

<sup>98</sup>Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm.. 26



keturunan, agama dan kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit, dan sebagainya. Pernyataan ini mempunyai kesamaan dengan “*the liberty principle*” menurut pandangan Rawls.

Salah satu kesadaran hukum yang berasal dari nilai-nilai (norma-norma) kehidupan masyarakat di Indonesia, yang saat ini terus berkembang adalah model penyelesaian sengketa non-litigasi, antara lain adalah melalui mediasi. Takdir Rahmadi, mengatakan bahwa mediasi adalah proses penyelesaian sengketa antara dua pihak atau lebih melalui perundingan atau cara mufakat dengan bantuan pihak netral yang tidak memiliki kewenangan memutus,<sup>99</sup> sedangkan menurut Djoko Sarwoko dikatakan pengertian mediasi, sebagai suatu proses yang dilakukan oleh para pihak dengan dibantu oleh seorang mediator atau lebih yang bersifat netral.<sup>100</sup>

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah. Adanya aturan hukum yang bersifat umum membuat individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Kepastian hukum bukan hanya hukum tertulis, yang berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam suatu putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa

---

<sup>99</sup>Takdir Rahmadi (2), *Op. Cit.*, hlm.. 12

<sup>100</sup>Djoko Sarwoko, “Beberapa Model Alternatif Dispute Resolution, *Majalah Varia Peradilan*, Tahun XI No. 124 Januari 1996, hlm.. 142.

yang telah diputus.<sup>101</sup> Sehingga secara tidak langsung teori kepastian hukum berguna untuk menjamin adanya aturan yang bersifat umum yang membuat manusia tahu mana yang benar dan mana yang salah, yang dapat memberikan jaminan kepada manusia akan adanya kepastian terhadap pelaksanaan hukum itu sendiri. Ajaran hukum umum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau yang seharusnya tidak sama pada sistem hukum.<sup>102</sup> Kalangan hakim akan memandang hukum itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan akan memandang hukum dari sudut pandang sebagai ilmuwan, kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keraguan-raguan dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

Teori kewenangan ini merupakan asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah undang-undang.<sup>103</sup> Kekuasaan atau kewenangan senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan baik masyarakat yang sudah maju maupun yang sederhana. Menurut Jimly Asshiddiqie menyebutkan

---

<sup>101</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Grup; 2008, hlm. 158

<sup>102</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit*, hlm. 80

<sup>103</sup>Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan, cetakan II*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010. hlm. 249

bahwa dengan pilar utama negara hukum,<sup>104</sup> yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan<sup>105</sup>.

Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan suatu kewenangan baru, Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintah itu dibedakan antara<sup>106</sup> : a. yang berkedudukan sebagai original legislator; b. *delegated legislator*.

Kewenangan delegasi merupakan Pelimpahan wewenang yang telah ada oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. pengertian lain mengenai kewenangan delegasi di utara oleh Moh. Machfud MD yang menyatakan kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang berisi masalah untuk mengatur ketentuan undang-undang.<sup>107</sup> Apabila dalam hal pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada itu kurang sempurna, berarti keputusan yang berdasarkan kewenangan itu

---

<sup>104</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 297

<sup>105</sup>Yuliandri, *Op. Cit* hlm. 249

<sup>106</sup>Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 91

<sup>107</sup>Moh. Mahfud MD dan SF Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 55

tidak sah menurut hukum.<sup>108</sup> Sehingga ketetapan dengan kelihatan tidak berwenang membuatnya maka ketetapan itu dapat menjadi batal mutlak.<sup>109</sup>

### **G. Kerangka Pemikiran**

Dasar hukum yang mengatur tentang pengawasan Notaris di dalam menjalankan tugas dan jabatannya, dirumuskan dalam Pasal 1 butir 6 UUJN, yang menyatakan bahwa :

Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Berdasarkan pasal tersebut diatas, maka yang melakukan tugas pengawasan terhadap Notaris setelah berlakunya Undang-Undang Jabatan Notaris adalah tugas dari Majelis Pengawas.

Pengawasan terhadap Notaris sangat diperlukan, agar dalam melaksanakan tugas dan jabatannya Notaris wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya. Ini berarti Notaris harus selalu menjaga segala tindak tanduknya, segala sikapnya dan segala perbuatannya agar tidak merendahkan martabatnya dan kewibawaanya sebagai Notaris.

Sebelum berlakunya ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, pengawasan terhadap notaris dilakukan oleh Pengadilan Negeri (yudikatif) bersama-sama dengan Mahkamah Agung dan Kementerian Hukum dan HAM, dan Kejaksaan, sedangkan pihak yang berwenang melakukan pengawasan adalah hakim pada Pengadilan Negeri setempat.

---

<sup>108</sup>Philipus M. Hadjon dkk, *Penegakan Hukum Administrasi Indonesia Intodution To The Indonesian Administrarive Law*, Cetakan Vii, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 130

<sup>109</sup>E. Utrecht/Moh.Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan 9, PT Ichtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm. 79

Setelah berlakukannya UUJN, pengawasan terhadap notaris dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM melalui pembentukan Majelis Pengawasan Notaris (MPN), sebagaimana disebutkan dalam Pasal 67 ayat (1), (2) dan ayat (5) UUJN, yang menyatakan bahwa : “Pengawasan terhadap notaris dilakukan oleh menteri, dengan membentuk Majelis Pengawas. Pengawasan terhadap notaris meliputi perilaku notaris dan pelaksanaan jabatan notaris”.

Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Hukum Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Kerja Majelis Pengawas, menegaskan yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan yang bersifat preventif dan kuratif termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas terhadap Notaris.

Pengawasan bersifat preventif, mengandung makna suatu proses pembinaan, sedangkan bersifat kuratif mengandung makna melakukan penjatuhan sanksi terhadap notaris dalam pelaksanaan jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran terhadap UUJN.<sup>110</sup>

Menurut Pasal 68 UUJN, Majelis Pengawas Notaris yang dibentuk oleh Menteri, terdiri dari : Majelis Pengawas Daerah (MPD), Majelis Pengawas Wilayah (MPW) dan Majelis Pengawas Pusat (MPP). Di mana masing-masing tugas dan wewenang dari majelis pengawas pada setiap tingkatan telah diatur secara tegas dan jelas mulai dari Pasal 70 s.d Pasal 77 UUJN.

---

<sup>110</sup>Habieb Adjie, *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 3



Berkenaan dengan tugas dan wewenang dari MPD, sebagaimana diatur dalam Pasal 70 UUJN, khususnya terkait dengan wewenang MPD yang disebutkan dalam Pasal huruf a, yakni wewenang MPD untuk menyelenggarakan sidang dan memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris, dalam tataran normatif dan empiris telah menimbulkan beberapa permasalahan, yaitu tidak optimalnya pengawasan yang dilakukan oleh MPD terhadap notaris.

Berdasarkan ketentuan Pasal 70 UUJN, MPD hanya bewenang untuk untuk menyelenggarakan sidang dan memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris, tetapi tidak berwenang untuk mengambil keputusan terkait dengan pemeriksaan yang telah dilakukan atas adanya dugaan pelanggaran kode etik atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris.

Sebagai akibat tidak adanya wewenang dari MPD dalam mengambil keputusan atas pemeriksaan adanya dugaan pelanggaran kode etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris, maka notaris MPD tidak dapat menjatuhkan sanksi terhadap notaris, sehingga wewenang yang dimiliki oleh MPD tidak dapat berjalan secara maksimal.

Ketentuan Pasal 70 ayat (1) huruf a terkait dengan wewenang dari MPD, jo Pasal 73 huruf a yang mengatur tentang wewenang dari MPW, jo Pasal 77 huruf a yang mengatur tentang wewenang dari MPP, dapat dilihat adanya wewenang yang terkesan saling tumpang tindih antara wewenang yang dimiliki oleh MPD dengan wewenang yang dimiliki oleh MPW, terkait dengan wewenang majelis pengawas

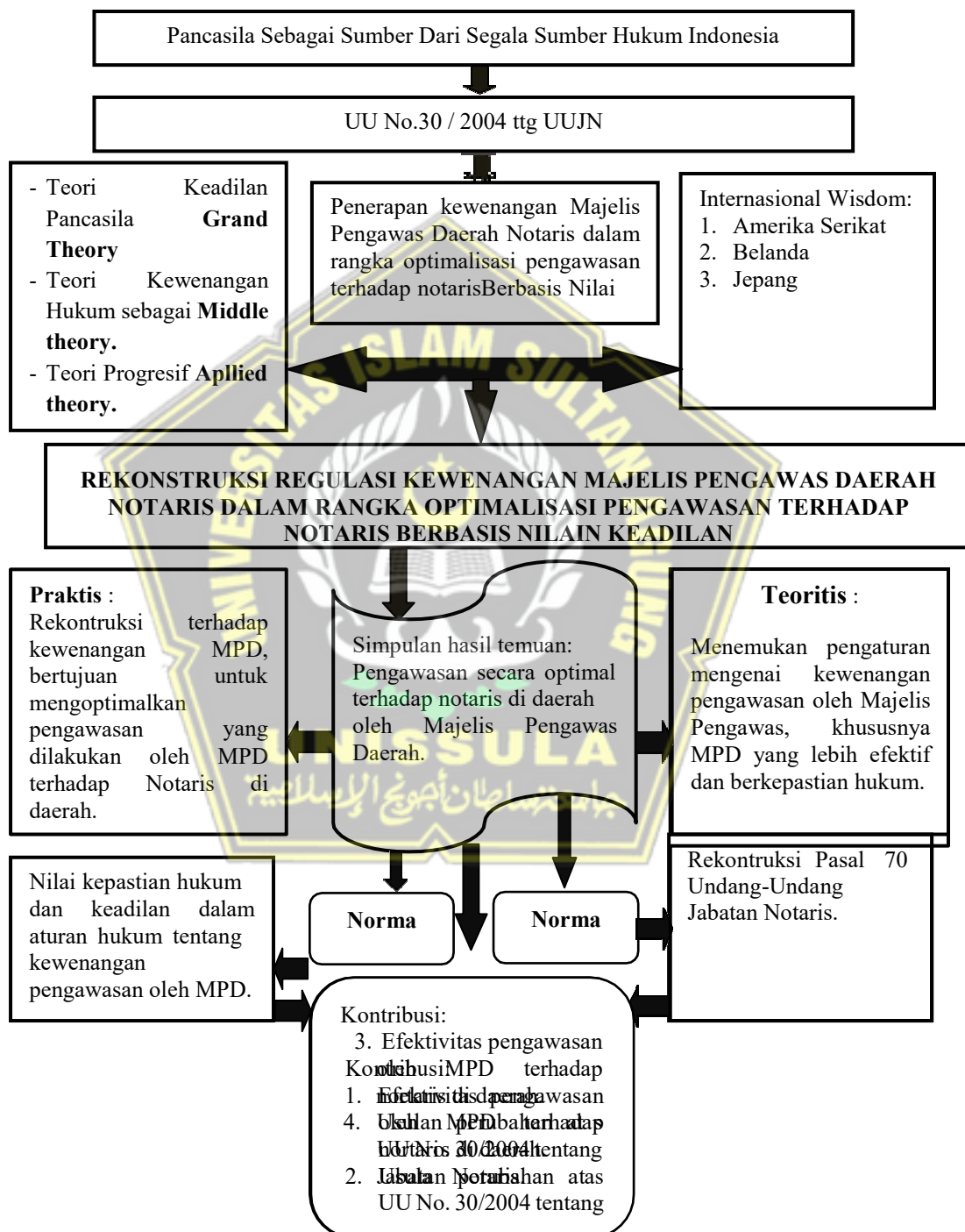
daerah dan wilayah untuk menyelenggarakan sidang, untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris.

Kewenangan MPD yang diatur dalam Pasal 70 ayat (1) huruf a, terkesan sia-sia dan tidak efektif, sebab MPD diberikan suatu wewenang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris, akan tetapi tidak diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan. Kondisi yang demikian, akan menyebabkan pelaksanaan kewenangan dari MPD, khususnya kewenangan MPD untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris, tidak akan dapat berjalan secara efektif dan akan sia-sia.

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian disertasi ini bertujuan untuk merekonstruksi wewenang dari MPD dalam melakukan pengawasan terhadap notaris, sehingga pengawasan yang dilakukan oleh MPD di daerah dapat berjalan secara optimal. Upaya merekonstruksi kewenangan majelis pengawas, khususnya MPD dalam rangka mengoptimalkan fungsi pengawasan oleh MPD, dapat digambarkan pada skema di bawah ini :

## SKEMA. 1

### KERANGKA PEMIKIRAN



## H. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian adalah pola pikir atau cara pandang mengenai keseluruhan proses dari hasil penelitian, dalam penelitian ini memakai paradigma positivisme.

Metode ilmiah dari suatu ilmu pengetahuan adalah segala cara dalam rangka untuk sampai kepada suatu pengetahuan. Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja (sistematis) untuk memahami suatu objek penelitian sebagai upaya menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan termasuk keabsahannya<sup>111</sup>. Tanpa metode ilmiah suatu ilmu pengetahuan itu sebenarnya bukan suatu ilmu tetapi suatu himpunan pengetahuan saja tentang berbagai gejala yang satu dengan gejala yang lainnya<sup>112</sup>.

Penelitian merupakan cara untuk mencari kebenaran melalui metode ilmiah, sedangkan metode ilmiah itu adalah prosedur untuk mendapat pengetahuan yang disebut ilmu.<sup>113</sup> Farouk Muhammad dan H. Djaali mengatakan bahwa metode ilmiah adalah cara untuk mencari kebenaran yang tidak hanya didasarkan kepada alasan induktif atau deduktif saja, tetapi bersifat menyeluruh atau gabungan antara berpikir induktif dan berpikir deduktif.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup>Rosady Ruslan, *Metode Penelitian Public Relation dan Komunikasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 24

<sup>112</sup>Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi*, Aksara Baru, Jakarta 1991, hlm. 37

<sup>113</sup>Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Keduabelas, Jakarta, 1999, hlm.. 115

<sup>114</sup>Farouk Muhammad dan H. Djaali, *Metodologi Penelitian Sosial*, Edisi Revisi, PTIK Press dan Restu Agung, Jakarta, 2005, hlm.. 1-2.

Menurut Rianto Adi, penelitian pada hakikatnya mempunyai fungsi menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan,<sup>115</sup> dengan demikian penelitian dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan secara sistematis dan dilakukan dengan berbagai pendekatan, serta terencana untuk mengkaji, mempelajari atau menyelidiki suatu permasalahan, sehingga diperoleh pengetahuan teoritik yang dapat memperkaya khasanah ilmu dan/atau digunakan untuk pemecahan permasalahan yang sedang dihadapi.

Menurut Soejono Soekanto metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang di hadapinya.<sup>116</sup> Selanjutnya Sumadi Suryabrata mengatakan, bahwa ada dua pendekatan untuk memperoleh kebenaran, yaitu pertama pendekatan ilmiah, dan pendekatan non ilmiah.<sup>117</sup> Sehingga dapat dikatakan metode penelitian merupakan suatu cara yang teratur dalam melakukan sebuah penelitian<sup>118</sup>.

Paradigma diartikan sebagai suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma tertanam kuat dalam sosialisasi para penganut dan praktisinya. Paradigma menunjukkan hal yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisinya hal yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang. Menurut Liek Wilardjo sebagaimana dikutip Teguh Prasetyo dan Abdul

---

<sup>115</sup>Rianto Adi, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Edisi Kedua, Granit, Jakarta, 2005, hlm.. 3.

<sup>116</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 6

<sup>117</sup>Sumadi Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 3

<sup>118</sup>AbdulKadir Muhammad, *Metode Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004, hlm..14



Halim Barkatullah, dikatakan bahwa paradigma dapat diartikan sebagai asumsi-asumsi dasar yang diyakini dan menentukan cara memandang gejala yang ditelaah.<sup>119</sup>

Pendekatan kualitatif menekankan pada makna, penalaran, definisi suatu situasi tertentu (dalam konteks tertentu), lebih banyak meneliti hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari. Pendekatan kualitatif mementingkan proses dibandingkan dengan hasil akhir. Oleh karena itu urutan-urutan kegiatan dapat berubah sewaktu-waktu tergantung pada kondisi dan banyaknya gejala-gejala yang ditemukan. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu secara holistik (utuh).<sup>120</sup>

Terkait dengan perbedaan dan pengertian paradig penelitian yang dijelaskan di atas, maka penelitian ini menggunakan paradig kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan model penelitian yang bersifat humanistik, dimana manusia dalam penelitian ditempatkan sebagai subyek utama dalam suatu peristiwa sosial. Dalam hal ini hakikat manusia sebagai subyek memiliki kebebasan berfikir dan menentukan pilihan atas dasar budaya dan sistem yang diyakini oleh masing-masing individu<sup>121</sup>

Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk menginterpretasikan dan menjelaskan suatu fenomena secara holistic dengan menggunakan kata-kata, tanpa harus bergantung pada sebuah angka. Menurut Bodgan dan Taylor,

---

<sup>119</sup>Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Op. Cit.*, hlm.. 324. Lihat juga Like Wilardjo, *Realita dan Disedarita*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1990, hlm.. 171

<sup>120</sup>Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990, hlm.. 4.

<sup>121</sup>Anonim, *Paradigma Penelitian Kualitatif dan Pendekatannya*, <https://pakarkomunikasi.com>.

dikatakan bahwa pendekatan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistic (utuh). Jadi tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam *variabel* atau hipotesis, tetapi perlu meman dangnya sebagai bagian dari sesuatu keutuhan.<sup>122</sup>

## 2. Jenis Penelitian

Permasalahan dalam penelitian hukum tentang “rekonstruksi kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap Notaris ”, hanya sesuai dan dapat dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang mengandalkan data-data hukum yang bersifat sekunder yang sudah tersedia dan dipublikasi, baik dalam bentuk buku, jurnal, hasil penelitian, dan bentuk karya ilmiah lainnya serta peraturan perundang-undangan dan kewenangan majelis pengawas daerah notaris terhadap pengawasan notaris yang terkait dengan judul disertasi ini.

Sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dan tujuan dari penelitian ini, maka jenis penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, penelitian normatif merupakan penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan yang diteliti dari sisi normatifnya<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup>Robert Bodgan and Steven J Taylor, *Introducton to Qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach to the Social Sciences*, New York: John Wiley & Sons, 1975, hlm.. 4-5

<sup>123</sup>Ibrahim Johni, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2005, hlm. 57

Penelitian seperti ini sering juga disebut sebagai penelitian doktrinal<sup>124</sup> sebab dalam penelitian ini meneliti putusan hakim atau perundang-undangan dan bahan kepustakaan. sehingga disebut juga penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang membandingkan peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang ada dengan bahan hukum yang lainnya.<sup>125</sup> Selain itu juga melihat sinkronisasi suatu aturan dengan aturan lainnya secara hirarki.<sup>126</sup>

Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka data sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan.<sup>127</sup> Dalam kaitannya dengan penelitian hukum normatif, maka disini digunakan pendekatan Undang-Undang, Pendekatan Undang-Undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Penelitian hukum normatif merupakan suatu penelitian hukum yang dikerjakan dengan tujuan menemukan asas, prinsip atau doktrin hukum yang berlaku. Penelitian tipe ini lazim disebut sebagai “studi dogmatik” atau yang dikenal dengan sebutan “*doctrinal research*”.<sup>128</sup> Penelitian hukum normatif diartikan sebagai penelitian yang meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang relevan dengan permasalahan yang akan dianalisis, baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier.<sup>129</sup> Berhubungan

---

<sup>124</sup>Soejono. H. Abdurahman, *Metode Penelitian Hukum*, Bina Cipta, Malang, 2003, hlm.. 6

<sup>125</sup>Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1993, hlm..13

<sup>126</sup>Zainudin Ali, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 105

<sup>127</sup>Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum Panduan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm..21

<sup>128</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm.. 88

<sup>129</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keenam, RadaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.. 14. Lihat juga Ronny Hanitijo

penelitian ini merupakan penelitian terhadap data sekunder, maka dapat disebut sebagai penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, sebab dalam penelitian ini akan menggambarkan perundangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori hukum, dotrin, dan dikaitkan dengan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang mengungkapkan faktor yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan kemudian akan dianalisis mengenai penerapan atas pelaksanaan suatu hukum yang berlaku.

Spesifikasi penelitian dapat dilihat dari sudut sifatnya, yang terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu: penelitian eksploratoris, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatoris. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>130</sup> Deskriptif berarti bahwa analisis data bersifat deduktif berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi/hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lainnya.<sup>131</sup> Penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya untuk memberikan gambaran atau keadaan hukum tentang optimalisasi kewenangan majelis pengawas notaris terhadap pengawasan notaris.

---

Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Keempat, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.. 11.

<sup>130</sup>Soerjono Soekanto (3), *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.. 9-10.

<sup>131</sup>Bambang Sunggono, *Op. Cit.*, hlm.. 38.

Selain dari sudut sifatnya, maka suatu penelitian dapat pula dilihat dari sisi bentuknya, yang dibedakan dalam 3 (tiga) jenis penelitian, yaitu: penelitian diagnostik, penelitian preskriptif dan penelitian evaluatif. Penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai hal yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu, sebagai penelitian preskriptif,<sup>132</sup> dan berhubung penelitian ini pada dasarnya untuk mendapatkan pemecahan masalah kewenangan dari pengawas notaris.

### 3. Metode Pendekatan

Menurut Soerjono Soekanto, salah satu jenis penelitian hukum normatif adalah penelitian terhadap asas-asas hukum,<sup>133</sup> demikian juga menurut Soetandyo Wignjosoebroto sebagaimana dikutip Bambang Sunggono, dikatakan bahwa salah satu jenis penelitian hukum doktrinal adalah penelitian berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma atau doktrin) hukum positif.<sup>134</sup> Pendekatan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan mencakup:<sup>135</sup>

- a. penelitian terhadap asas-asas hukum;
- b. penelitian terhadap sistematika hukum;
- c. penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum;
- d. penelitian sejarah hukum; dan
- e. penelitian perbandingan hukum.

Sesuai dengan cakupan penelitian hukum normatif yang dijelaskan di atas, maka penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian terhadap asas asas hukum dan perbandingan hukum. Tujuan menemukan asas di sini tidak semata-mata diartikan secara sempit sekedar menemukan sebuah asas “baru”, tetapi harus

<sup>132</sup>Soerjono Soekanto (3), *Loc. Cit*

<sup>133</sup>*Ibid.*, hlm.. 51

<sup>134</sup>Bambang Sunggono, *Op. Cit.*, hlm.. 43.

<sup>135</sup>Soerjono Soekanto (3), *Loc. Cit*.



diartikan lebih luas dari itu, yakni usaha menemukan atau mengungkap secara komprehensif sebuah asas hukum positif sehingga akan dapat diketahui apa latar belakang, sejarah munculnya asas tersebut, arti pentingnya dalam sebuah hukum positif, serta segala hal berkaitan dengan kendala dalam penerapan asas tersebut di dalam masyarakat.

Penggunaan pendekatan perbandingan hukum, dimaksudkan untuk dapat memahami dan mengembangkan hukum ke arah yang lebih baik. Menurut David dan Brierley dikatakan bahwa studi perbandingan hukum merupakan bagian yang sangat penting dan diperlukan bagi ilmu hukum serta bermanfaat untuk dapat lebih memahami dan mengembangkan hukum nasional.<sup>136</sup> Barda Nawawi Arief mengatakan :

perbandingan hukum (*comparative law*) merupakan metode penyelidikan dengan tujuan untuk memperoleh pengetahuan yang lebih dalam tentang bahan tertentu. *Comparative law* adalah teknik atau cara menggarap unsur asing yang aktual dalam masalah hukum (*is the technique of dealing with actual foreign law elements of a legal problem*).<sup>137</sup>

Peneliti mengambil perbandingan hukum yang berlaku di Amerika, Belanda dan Jepang. Diambilnya ketiga negara ini sebagai bahan perbandingan didasarkan pada pertimbangan bahwa: (a) Amerika dan Jepang merupakan negara yang menganut sistem hukum yang berbeda dengan Indonesia, yaitu sistem hukum *anglo saxon* atau *common law*; dan (b) Belanda merupakan negara yang menganut sistem hukum yang sama dengan Indonesia, yaitu sistem hukum eropa kontinental atau *civil law*.

---

<sup>136</sup>Rene David and John E.C. Brierly, *Major Legal System in the World Today*, 2ed edition, London: Stevens and Sons, 1978, p. 4.

<sup>137</sup>Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, 1998, Jakarta, hlm.. 3.

Menurut Johnny Ibrahim, penelitian normatif dapat menggunakan beberapa macam pendekatan, yaitu: (a) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (b) pendekatan konsep (*conceptual approach*); (c) pendekatan analitis (*analytical approach*); (d) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); (e) pendekatan historis (*historical approach*); (f) pendekatan filsafat (*philosophical approach*); dan (g) pendekatan kasus (*case approach*).<sup>138</sup>

Berdasarkan pendapat Johnny Ibrahim yang dijelaskan di atas, maka penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena dalam suatu penelitian yuridis normatif yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian adalah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: (a) *comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis; (b) *all-inclusive*, artinya bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum; dan (c) *systematic* artinya bahwa selain bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.<sup>139</sup>

Sesuai penjelasan di atas, penelitian ini menggunakan pendekatan asas, pendekatan perbandingan dan pendekatan perundangan undangan. Sebagaimana dikemukakan Sunaryati Hartono, bahwa terdapat kecenderungan di mana pelaksanaan penelitian dewasa ini tidak lagi dapat menggunakan satu pendekatan,

---

<sup>138</sup>Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, 2006, Malang, hlm.. 300.

<sup>139</sup>*Ibid.*, hlm.. 302-303

maka untuk meneliti fenomena sosial seringkali dibutuhkan kombinasi berbagai pendekatan, walaupun selalu bertolak dan didominasi oleh satu disiplin ilmu.<sup>140</sup>

#### 4. Sumber dan Jenis Data

Suatu penelitian memerlukan data yang diperoleh dari berbagai sumber. Dalam hubungannya dengan proses pengumpulan data dan jika dilihat dari jenisnya, data dibedakan menjadi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari langsung dari objek yang diteliti, sedangkan data sekunder merupakan data dalam bentuk jadi, seperti data dokumen dan publikasi.<sup>141</sup> Penelitian ini hanya membutuhkan data sekunder yang diperoleh dari dokumen atau publikasi, baik ilmiah maupun non-ilmiah yang terdapat pada berbagai literatur dan media internet (*website*). Adapun sumber data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan.
- b. bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu berupa hasil penelitian dan karya ilmiah serta buku-buku hukum dan jurnal ilmiah yang ada hubungannya dengan pokok permasalahan.
- c. bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, majalah dan internet.

Bahan-bahan hukum tersebut di atas, diperoleh dari perpustakaan, baik perpustakaan pribadi peneliti, maupun perpustakaan pada Universitas Islam Sultan Agung dan Universitas Diponegoro di Semarang dan Universitas Sumatera Utara. Sumber bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian hukum normatif terdiri dari

---

<sup>140</sup>C.F.G. Sunaryati Hartono, *Kembali ke Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1984, hlm.. 34.

<sup>141</sup>Soerjono Soekanto (3), *Op.Cit.*, hlm.. 57

bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.<sup>142</sup> Secara umum, jenis data yang diperlukan dalam suatu penelitian hukum terarah pada penelitian data sekunder dan data primer.

## 5. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian adalah dengan metode studi dokumen yang hanya diperlukan untuk mendapatkan data sekunder. Studi dokumen atau disebut juga studi kepustakaan penting dilakukan sehubungan dengan jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, sehingga jalannya penelitian dilaksanakan dengan mengumpulkan literatur terkait yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik nasional maupun internasional serta ajaran para sarjana (doktrin) di Indonesia dan di negara lain yang terdapat dalam buku-buku, artikel, jurnal ataupun dari internet.

Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka untuk memperoleh data sekunder. Tahapan pengumpulan data melalui studi pustaka adalah sebagai berikut:<sup>143</sup>

- 1) Melakukan pengumpulan hukum positif dan bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.
- 2) Melakukan kajian pustaka melalui, artikel-artike, media cetak maupun media elektronik, dokumen dan peraturan perundangan.

---

<sup>142</sup>Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm.. 18

<sup>143</sup>Ronitijo Hanitijo soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta; Ghalia Indonesia, 1990, hlm.. 6

### **Teknik Analisis Data**

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.<sup>144</sup> Analisis data berisi uraian tentang cara-cara analisis yang menggambarkan bagaimana suatu data dianalisis dan apa manfaat data yang terkumpul untuk dipergunakan memecahkan masalah yang dijadikan objek penelitian.<sup>145</sup> Dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif, yaitu analisis data dengan mengelompokkan data-data yang diperoleh dari hasil penelitian, dengan cara mengelompokkan dan menyelidiki menurut kualitas dan kebenarannya. Selanjutnya memilih dan menyeleksi data yang relevan untuk dianalisis, dengan cara mengelompokkan dan menyelidiki menurut kualitas dan kebenarannya dengan melihat fakta yang terjadi.

Kemudian menarik kesimpulan dengan menggunakan metode berfikir deduktif yaitu cara berfikir yang dimulai dari hal-hal yang bersifat umum ke arah yang bersifat khusus, guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini.

Analisis kualitatif digunakan untuk penelitian kualitatif dan data yang digunakan adalah data kualitatif yaitu data yang tidak dicirikan oleh nomor tetapi dalam bentuk teks, visual, maupun lisan. Data kualitatif diperoleh dari

---

<sup>144</sup>Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm..183

<sup>145</sup>Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Mandar Maju, Jambil, 2008, hlm.. 174



pengumpulan data yang tidak distandarisasi, sehingga perlu pengklasifikasian dan dianalisis melalui konseptualisasi.<sup>146</sup>

Analisis data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian dalam rangka memberikan jawaban terhadap masalah yang diteliti, sebelum analisis data dilakukan, terlebih dahulu diadakan pengumpulan data, kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif dan ditafsirkan secara logis dan sistematis. Selanjutnya disimpulkan dengan menggunakan kerangka berpikir deduktif dan induktif yang dapat membantu menjawab permasalahan penelitian, khususnya dalam taraf konsistensi dan konseptual sesuai dengan prosedur atau tata cara sebagaimana yang telah ditetapkan oleh asas-asas hukum yang berlaku umum menurut peraturan perundang-undangan. Sehubungan hal ini maka kesimpulan tentunya harus sesuai dengan identifikasi masalah yang dirumuskan.

### **I. Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian disusun dalam bentuk disertasi dengan sistematika dan substansi materi yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diteliti dan disusun dalam 6 (enam) bab, yang masing-masing bab terdiri dari beberapa sub-bab dengan susunan sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan, yang memaparkan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka Teoritik, kerangka Konsepsi, metode penelitian, sistematika penulisan dan keaslian penelitian.

---

<sup>146</sup>Zukarnen Lubis dkk, *Panduan Pelaksanaan Penelitian Tesis*, Perdana Publishing, Medan 2018, hlm.. 98

Bab II merupakan bab tentang tinjauan putaka, pengertian Notaris, pengertian pengawas notaris, pengertian majelis pengawas daerah notaris dan pengertian rekonstruksi kebijakan

Bab III merupakan bab regulasi kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris belum berbasis nilai keadilan, keberadaan majelis pengawas daerah notaris di Indonesia, pengaturan pengangkatan majelis pengawas daerah notaris dan kewenangan majelis pengawas daerah notaris terhadap notaris.

Bab IV merupakan bab penjelasan kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris saat ini belum berbasis nilai keadilan, dasar hukum kewenangan majelis pengawas daerah notaris terhadap notary dan kelemahan majelis pengawas daerah notaris dalam melaksanakan kewenangan terhadap notaris

Bab V merupakan bab penjelasan rekonstruksi. regulasi kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris berbasis nilai keadilan,, prinsip keadilan kewenangan majelis pengawas daerah notaris terhadap notaris, upaya dalam menjalankan kewenangan majelis pengawas

daerah notaris terhadap notaris, mekanisme pengawasan notaris di Amerika, mekanisme pengawasan notaris di Belanda, mekanisme pengawasan notaris di Jepang dan rekonstruksi. kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris berbasis nilai keadilan

Bab VI merupakan bab penutup yang berisikan simpulan dari hasil analisis penelitian ,saran dan implikasi kebijakan yang diharapkan dapat memberikan

rekomendasi bagi penyempurnaan perumusan peraturan perundang-undangan jabatan notaris tentang optimalisasi kewenangan majelis pengawas daerah notaris terhadap pengawasan notaris berbasis nilai keadilan.

#### J. Originalitas Penelitian

Berdasarkan pengetahuan dan penelusuran promovendus dari hasil-hasil penelitian yang sudah ada, didapati bahwa penelitian yang berkaitan dengan judul Disertasi tentang : REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN MAJELIS PENGAWAS DAERAH NOTARIS DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENGAWASAN TERHADAP NOTARIS BERBASIS NILAI KEADILAN, belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya. Namun demikian, terdapat beberapa penelitian disertasi yang relevan dengan penelitian yang sedang diteliti oleh promovendus saat ini. Beberapa penelitian disertasi terdahulu yang relevan, yang dapat dilihat pada tabel berikut di bawah ini :

**Tabel. 1**  
**Perbandingan Dengan Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Nama	Judul	Kesimpulan Disertasi	Kebaharuan Disertasi
1	Mohandas Sherividy, (Pascasarjana Universitas Sumatera Utara)	Pengawasan terhadap notaris dan tugas jabatannya guna menjamin perlindungan Hukum bagi kepentingan umum	Pelaksanaan Pengawasan terhadap Notaris oleh majelis pengawas notaris belum memadai	Kurang sekali perhatian dalam memberikan pengawasan, karena terlalu sibuk dengan jabatannya yang telah ada, sehingga banyak

				notaris yang di panggil yang wajib karena kurangnya pengawasan tersebut
2	Dewi Tjandraningsih, S.H., M.Kn. (Universitas Islam Sultan Agung Semarang)	“Rekonstruksi Kebijakan Pengawasan Atas Notaris Sebagai Pembuat Akta Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan”.	Pasal 67 Undang- Undang Nomor 2 tahun 2014. 1. Pengawasan notaris dilakukan oleh menteri. 2. Dalam melaksanakan tugasnya menteri membentuk Majelis Pengawas.	Pasal 67 Undang- Undang Nomor 2 tahun 2014. 1. Pengawasan notaris dilakukan oleh INI 2. Menteri membentuk majelis pengawas, INI membentuk Majelis Kehormatan Notaris.
3	Hatta Isnaini Wahyu Utomo ( Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya )	Hakikat Lembaga Majelis Kehormatan Notaris Dalam Pembinaan Notaris Sebagai Pejabat Umum	hakekat keberadaan lembaga Majelis Kehormatan Notaris dalam perspektif Undang- Undang Jabatan Notaris	Hakekat keberadaan lembaga Majelis Kehormatan Notaris adalah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap jabatan Notaris dalam menjaga rahasia jabatan.

Sumber : *Diolah dari beberapa penelitian terdahulu.*

Merujuk pada ketiga penelitian disertasi tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa penelitian tentang : “*Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Rangka Optimalisasi Pengawasan Terhadap Notaris Berbasis Nilai Keadilan*”, belum pernah diteliti oleh promovendus terdahulu, baik itu dengan topik dan permasalahan yang sama. Jadi penelitian ini dapat dikatakan murni hasil pemikiran dari promovendus sendiri, sehingga keaslian dan kemurniannya dapat dipertanggungjawabkan.





## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Notaris.

Notaris adalah seorang pejabat Negara/pejabat umum yang dapat diangkat oleh Negara untuk melakukan tugas-tugas Negara dalam pelayanan hukum kepada masyarakat demi tercapainya kepastian hukum sebagai pejabat pembuat akta otentik dalam hal keperdataan. Jika dicermati, istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtenaren* sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 PJN dan pasal 1868 *Burgerlijk Wetboek*. *Ambtenaren* berdasarkan kamus hukum berarti pejabat, sehingga *Openbare Ambtenaren* dalam pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata adalah pejabat yang mempunyai tugas yang berkaitan dengan kepentingan publik. Dengan demikian tepat apabila *Openbare Ambtenaren* diartikan sebagai pejabat publik. Berkaitan dengan *Openbare Ambtenaren* yang diterjemahkan sebagai pejabat umum, diartikan sebagai pejabat yang iserahi tugas untuk membuat akta otentik yang melayani kepentingan publik, dan kualifikasi seperti itu diberikan kepada Notaris.

Notaris berasal dari Italia Utara pada abad ke 11 atau 12 sebelum masehi, yang pada saat itu Italia Utara merupakan pusat perdagangan yang sangat berkuasa. Daerah inilah yang merupakan tempat asal dari lembaga Notariat yang kemudian dikenal dengan nama “*Latijnse Notariaat*” dan karakteristik ataupun ciri-ciri dari lembaga ini yang kemudian tercermin dalam diri Notaris saat ini yakni :

- 1) diangkat oleh penguasa umum;
- 2) untuk kepentingan masyarakat umum dan;
- 3) menerima uang jasanya (honorarium) dari masyarakat umum.<sup>147</sup>

Lembaga Notariat merupakan lembaga kemasyarakatan yang timbul dari kebutuhan dalam pergaulan masyarakat berkenaan dengan hubungan hukum keperdataan antara sesama individu yang membutuhkan suatu alat bukti diantara mereka. Para pengabdian dari lembaga ini ditugaskan oleh kekuasaan umum (openbaar gezaag) bilamana masyarakat menghendaki atau bila undang-undang mengharuskan untuk membuat alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan otentik. Nama Notariat sendiri berasal dari nama pengabdinya yaitu "Notarius", yaitu golongan orang-orang yang ahli dalam melakukan pekerjaan tulis-menulis tertentu.

Dinamakan notarii karena berasal dari perkataan "Nota Literaria" yang berarti tanda-tanda tulisan atau character yang mereka pergunakan untuk menuliskan atau menggambarkan perkataan-perkataan. Pertama kalinya nama "Notarii" diberikan kepada orang-orang yang mencatat atau menuliskan pidato yang diucapkan Cato dalam senaat Romawi. Kemudian pada abad ke-5 yang diartikan Notarii adalah pejabat-pejabat istana yang melakukan berbagai pekerjaan konselarij kaisar yang semata-mata merupakan pekerjaan administratif.

Para pejabat istana tersebut menduduki berbagai macam tempat dalam administratif yang bersangkutan sehingga terdapat perbedaan tingkat dikalangan mereka. Tingkatan paling tinggi merupakan orang kedua dalam administrasi

---

<sup>147</sup> G.H.S. Lumbun Tobing,, *Peraturan Jabatan Notaris*,(Jakarta : Erlangga, 1996), Hlm.3.

kekaisaran tersebut, pekerjaan mereka terutama menuliskan sesuatu yang dibicarakan dalam rapat-rapat dalam bidang kenegaraan.

Para Notarii ini berbeda dengan Notaris yang kita kenal sekarang. Selain Notarii yang dikenal pada abad ke-3 juga dikenal apa yang dinamakan “Tabeliones” yang merupakan orang-orang yang tugasnya membuat akta-akta dan lain-lain surat untuk kepentingan umum. Golongan orang-orang ini melakukan tugas tersebut tidak diangkat ataupun ditunjuk oleh kekuasaan umum, melainkan dalam melaksanakan tugas mereka sebagai suatu formalitas yang ditetapkan oleh undang-undang. Kelompok lainnya yaitu “Tabulari” yang merupakan golongan orang-orang yang menguasai teknik menulis, yang mana tugasnya adalah memberikan bantuan kepada masyarakat dalam pembuatan akta-akta atau surat-surat.

Para “Tabulari” ini merupakan pegawai-pegawai negeri yang bertugas mengadakan dan memelihara pembukuan keuangan kota dan mengawasi arsip-arsip dari masyarakat kota dibawah ressort dimana mereka berada. Dari ketiga bentuk golongan keahlian tulis-menulis tersebut diatas, yaitu Notarii, Tabeliones dan Tabulari, yang paling mendekati dengan Notaris saat ini adalah Tabulari.

Lembaga Notariat yang berasal dari Italia Utara tersebut kemudian berkembang dan meluas sampai ke dataran Eropa melalui Spanyol kemudian ke Amerika Tengah dan Selatan, kecuali Inggris dan Negara Skandinavia dan sampai ke Indonesia pada abad ke-17 melalui Perancis yang saat itu menjajah Belanda

Sejarah Notaris Di Belanda dan Indonesia Belanda dijajah Perancis pada periode tahun 1806 sampai dengan tahun 1813 oleh Raja Louis Napoleon,

sehingga secara otomatis sebagai Negara jajahan Perancis Belanda mengadopsi system kenotariatan bergaya Latin yang dianut oleh Perancis . Melalui Dekrit Kaisar tertanggal 1 Maret 1811 berlakulah undang-undang kenotariatan Perancis di Belanda. Peraturan buatan Perancis ini (25 Ventosan XI (16 Maret 1803)) sekaligus menjadi peraturan umum pertama yang mengatur kenotariatan di Belanda.

Setelah Belanda lepas dari kekuasaan Perancis pada tahun 1813, peraturan buatan Perancis ini tetap dipakai sampai tahun 1842 yakni pada saat Belanda mengeluarkan Undang-Undang tanggal 19 Juli 1842 (Ned. Stb no 20) tentang Jabatan Notaris. Undang-undang Jabatan Notaris atau “Wet op het Notarisambt” (Notariswet) pada dasarnya tetap mengacu pada undang-undang buatan Perancis sebelumnya (Ventosewet) dengan penyempurnaan pada beberapa pasal, misalnya tentang penggolongan Notaris, dewan pengawas, masa magang dan proses teknis pembuatan akta.

Undang-undang kenotariatan Belanda hasil “penyempurnaan” dari Undang-Undang kenotariatan Perancis ini tidak ikut diadopsi ke ranah hukum Indonesia pada saat Belanda menjajah Indonesia. Justru yang berlaku adalah peraturan lama yang dipakai Belanda sebelum dijajah Perancis. Baru pada tahun 1860, peraturan yang “senada” dengan peraturan kenotariatan Belanda (Notariswet) berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Jabatan Notaris (PjN) pada tanggal 1 Juli 1860. Sehingga bila ditelusuri maka undang-undang kenotariatan yang berlaku di Indonesia sekarang dulunya berasal dari peraturan kenotariatan Perancis yang

berlaku di Belanda yang kemudian telah disempurnakan.

Peraturan Jabatan Notaris adalah copie dari pasal-pasal dalam Notariswet yang berlaku di Belanda. Keberadaan jabatan Notaris pertama kali di Indonesia pada tanggal 27 Agustus 1620 dengan diangkatnya seorang Belanda bernama Melchior Kerchem (Kerchem) yang merupakan seorang sekretaris dari “College van Schepenen” di Jacatra, beberapa bulan setelah Jacatra dijadikan sebagai Ibukota (tanggal 4 Maret 1621 dinamakan Batavia). Kerchem ditugaskan untuk kepentingan public khususnya berkaitan dengan pendaftaran semua dokumen dan akta yang telah dibuatnya.

Awalnya, para notaris adalah pegawai VOC (Vereenigde Oost-Indische Compagnie) sehingga tidak memiliki kebebasan dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum yang melayani masyarakat. Baru sesudah tahun 1650 Notaris benar-benar diberikan kebebasan dalam menjalankan tugasnya dan melarang para prokureur mencampuri pekerjaan kenotariatan. Pada jaman itu adanya kebijakan dari pemerintah Hindia Belanda yang menetapkan formasi atau kouta Notaris disetiap daerah.

Awalnya Notaris di Jakarta hanya Kerchem, kemudian pada tahun 1650 ditambah menjadi dua orang. Kemudian ditambah lagi menjadi tiga orang pada tahun 1654, kemudian ditambah menjadi lima orang pada tahun 1671, dengan ketentuan empat orang harus bertempat tinggal di dalam kota dan satu orang bertempat tinggal diluar kota. Tujuannya agar masing-masing notaris bisa mendapatkan penghasilan yang layak. Setelah Indonesia merdeka, 17 Agustus 1945 pemerintah tidak segera mengembangkan konsep peraturan baru terkait



keberadaan Notaris di Indonesia. Keberadaan Notaris di Indonesia tetap diakui berdasarkan ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan (AP) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu “segala peraturan perundang-undangan yang masih ada tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”.<sup>148</sup>

Berdasarkan ketentuan dalam ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan (AP) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Reglement op Het Notaris Arnbt in Nederlands Indie (Stbl. 1860 : 3) tetap diberlakukan, sehingga Peraturan Jabatan Notaris yang berlaku sejak tahun 1860 terus dipakai sebagai satu-satunya undang-undang yang mengatur kenotariatan di Indonesia sampai tahun 2004

Pengertian Notaris dapat dilihat dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri, yakni dalam Pasal 1 Undang-undang Jabatan Notaris, yang menyatakan bahwa: “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang ini.”<sup>3</sup> Berdasarkan pengertian diatas, Notaris sebagai pejabat umum adalah pejabat yang oleh undang-undang diberi wewenang untuk membuat suatu akta otentik, namun dalam hal ini pejabat yang dimaksud bukanlah pegawai negeri.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas

---

<sup>148</sup> Indonesia, Undang Undang Dasar 1945, Pasal. 2 Aturan Peralihan.

dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan .

Sedangkan pengertian Notaris menurut Pasal 1 Pjn, menyebutkan: 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 akta dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semua sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umumnya tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

Notaris adalah suatu jabatan yang tidak digaji Pemerintah akan tetapi pegawai Pemerintah yang berdiri sendiri dan mendapat honorarium dari orang-orang yang meminta jasanya. Notariswet sendiri telah beberapa kali mengalami perubahan untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum dan bisnis di negeri Belanda, sehingga perubahan terhadap Peraturan Jabatan Notaris adalah sebuah hal yang sudah tidak bisa dihindarkan. Sejak tahun 1948 kewenangan pengangkatan Notaris dilakukan oleh Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia), berdasarkan Peraturan Pemerintah Tahun 1948 Nomor 60, tanggal 30 Oktober 1948 Tentang Lapangan Pekerjaan, Susunan, Pimpinan, dan Tugas Kewajiban Kementerian Kehakiman. Kemudian pada tanggal 13 November 1954 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara.

Dalam pasal 2 ayat (1) undang-undang tersebut menyatakan bahwa :

- 1) Kalau notaris tidak ada, Menteri Kehakiman dapat menunjuk seorang yang diwajibkan menjalankan pekerjaan-pekerjaan Notaris itu;
- 2) Sambil menunggu ketentuan menteri kehakiman itu, ketua pengadilan dapat menunjuk seorang yang untuk sementara diwajibkan menjalankan pekerjaan-pekerjaan Notaris yang dimaksud dalam ayat (1).<sup>149</sup>

Perubahan terhadap Peraturan Jabatan Notaris baru dapat terlaksana sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, tentang Jabatan Notaris pada tanggal 6 Oktober 2004 yang berlaku secara serta merta maka Peraturan Jabatan Notaris di Indonesia berdasarkan ord. stbl 1860 Nomor 3 yang berlaku sejak tanggal 1 juli 1860 sudah tidak berlaku lagi. Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, pada tanggal 6 Oktober 2004 tersebut maka berdasarkan ketentuan dalam Pasal 91 telah mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi :

- 1) Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie (Stb 1860:3) sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara Tahun 1945 Nomor 101;
- 2) Ordonantie 16 September 1931 Tentang Honorarium Notaris;
- 3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 Tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 700);
- 4) Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum (Lembaran

---

<sup>149</sup> Indonesia, Undang-Undang Jabatan Wakil Notaris Dan Wakil Notaris Sementara, UU No.33 tahun 1954, LN No.101 Tahun 2004. TLN No.700, Ps.2.

Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4379); dan

5) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949 Tentang Sumpah/Janji Jabatan Notaris.

Ditegaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN), bahwa Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu undang-undang yang mengatur tentang jabatan Notaris sehingga dapat tercipta suatu unifikasi hukum yang berlaku untuk semua penduduk di wilayah Negara Republik Indonesia.

UUJN menjadi satu-satunya undang-undang yang mengatur tentang Jabatan Notaris di Indonesia sejak diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004. Tugas dan wewenang Notaris dalam menjalankan jabatannya sebagai pejabat umum diangkat oleh Negara mempunyai tugas yang berat, yaitu memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat guna tercapainya kepastian hukum. Dalam ketentuan PJN dan KUHPerdata umumnya diatur ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan pelayanan jabatan Notaris. Pelayanan jabatan Notaris maksudnya adalah untuk membebaskan anggota masyarakat dari penipuan dan kepada orang-orang tertentu memberikan kepastian terhadap hilangnya hak-hak mereka, sehingga untuk kepentingan tersebut diperlukan tindakan-tindakan preventif yang khusus, antara lain juga mempertahankan kedudukan akta-akta otentik khususnya akta-akta Notaris.<sup>150</sup>

Menurut Pasal 15 ayat 1 Undang-undang Jabatan Notaris, Notaris

---

<sup>150</sup> Muhammad Adam, *Asal Usul dan Sejarah Notaris*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hlm. 45

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 grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Kata-kata “kecuali tidak ditugaskan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang” berarti bahwa semua perjanjian, ketetapan, dan lain sebagainya yang diharuskan oleh Undang-Undang ataupun tidak, apabila mau menjadi bukti sempurna (otentik) harus dibuat oleh Notaris, kecuali oleh Undang-Undang ditugaskan kepada orang lain, misalnya Pegawai Catatan Sipil mengeluarkan akta kelahiran, Juru Sita membuat berita acara, dan lain sebagainya.

Pejabat-pejabat tersebut hanya mempunyai kewenangan pengecualian saja, sedangkan Notaris mempunyai kewenangan umum untuk membuat akta otentik, sehingga semua lingkup perdata merupakan kewenangan Notaris. Dari definisi

Notaris pada Pasal 1 Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris serta kewenangannya dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dapat disimpulkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang dimaksud dalam Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dan pasal-pasal tersebut merupakan penjabaran dari Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Notaris selain untuk membuat akta-akta otentik juga ditugaskan untuk melakukan pendaftaran dan mensahkan surat-surat /akta-akta

yang dibuat di bawah tangan serta memberikan nasihat hukum dan penjelasan mengenai undang-undang ini terutama isi dari akta yang dibuat di hadapan Notaris. Tugas utama Notaris adalah membuat dokumen-dokumen hukum yang dikenal dengan akta otentik dan menurut pasal 184 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (untuk selanjutnya disebut KUHAP), akta otentik sebagai produk Notaris dikategorikan sebagai alat bukti surat.

Pada dasarnya akta yang dibuat oleh maupun di hadapan Notaris adalah atas dasar permintaan undang-undang dan demi kepentingan di atas, dapat dikatakan bahwa Notaris sebagai pejabat umum dalam menjalankan tugasnya mengemban amanat yang berasal dari 2 (dua) sumber, yaitu:

- a. Anggota masyarakat yang menjadi klien Notaris;
- b. Perintah dari peraturan perundang-undangan kepada Notaris agar perbuatan hukum tertentu dituangkan dan dinyatakan dengan suatu akta otentik.

Berdasarkan hal tersebut dapatlah diketahui bahwa Notaris diangkat oleh Pemerintah, bukan hanya sekedar untuk kepentingan diri sendiri akan tetapi bertugas untuk kepentingan masyarakat dan Negara.

Selain itu, Notaris juga mempunyai wewenang yang meliputi 4 hal, yaitu:<sup>151</sup>

- a. Notaris harus berwenang sepanjang yang menyangkut akta yang dibuat itu;
- b. Notaris harus berwenang sepanjang orang-orang, untuk kepentingan siapa akta itu dibuat;
- c. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai tempat, dimana akta itu dibuat;
- d. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu.

---

<sup>151</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Op.Cit.*, hlm. 49



Sedangkan pada Pasal 15 ayat (2) menyebutkan kewenangan Notaris yang lain. yakni:

- 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 copi 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 dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. membuat akta risalah lelang. Selain Notaris bertugas dan berwenang untuk membuat akta,

Menurut G.H.S. Lumban Tobing<sup>152</sup> bahwa Notaris bertugas juga untuk mengkonstantir perbuatan hukum. Dalam hal mengkonstantir terdapat 2 (dua) pendapat, yaitu pendapat yang sempit dan luas. Pendapat yang sempit mengemukakan bahwa Notaris tidak akan berwenang untuk mengkonstantir dalam akta otentik penyerahan uang untuk melunasi suatu hutang atau melunasi harga pembelian barang ataupun uang yang dipinjam, yang dilakukan oleh pihak yang satu kepada pihak yang lain, demikian juga Notaris tidak berwenang untuk mengkonstantir dalam akta sedemikian penyerahan yang benar (feitelijke

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm. 40

levering) dari barang-barang yang dilakukan di hadapan Notaris dan para saksi.

Sedangkan menurut pendapat yang luas mengemukakan bahwa Notaris berwenang untuk mengkonstantir hal-hal tersebut dalam akta otentik, asal saja Notaris dapat menyaksikannya (waarnemen). Sedangkan menurut pendapat yang luas ini, Notaris memperoleh wewenang dari Pasal 1 PJN untuk mengkonstantir dalam akta otentik “perbuatan hukum” (rechtshandeling) dan “perbuatan nyata” (feitelijke handeling) yang bukan merupakan perbuatan hokum, perjanjian dan ketetapan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 UUJN-P, kewenangan Notaris adalah sebagai berikut:

- 1) Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturanperundang– undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semua itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang – Undang.
- 2) Selain kewenangan sebagaimana di maksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:
  - a) Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus.
  - b) Membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus.
  - c) Membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat

uraian sebagai mana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan.

- d) Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya.
- e) Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta.
- f) Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.
- g) Membuat akta risalah lelang.

3) Selain kewenangan sebagai mana yang dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang – undangan. Notaris mempunyai kewajiban yang diatur dalam Pasal 16 UUJN-P sebagai berikut:

- 1) Dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib:
  - a) Bertindak amanah, jujur seksama, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam pembuatan akta.
  - b) Membuat akta dalam bentuk minuta akta dan menyimpannya sebagai bagian dari protocol Notaris.
  - c) Melekatkan surat dan dokumen serta sidik jari para penghadap pada minuta akta.
  - d) Mengeluarkan gross akta, salinan akta, dan kutipan akta berdasarkan minuta akta.
  - e) Memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang – Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya.
  - f) 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.

- g) 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 darisatu buku, dan mencatat jumlah minuta akta, bulan dan tahun pembuatan pada sampul buku.
- h) Membuat daftar dari akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterima surat berharga.
- i) Membuat daftar akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan akta setiap bulan.
- j) Pengiriman akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya.
- k) Mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada akhir bulan.
- l) Mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang Negara Republik Indonesia dan pada ruang melingkarinya dituliskan nama, jabatan dan tempat kedudukan yang bersangkutan.
- m) Membacakan akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi dan Notaris.
- n) Menerima magang calon Notaris.

2) Kewajiban menyimpan minuta akta sebagaimana dimaksud dalam ayat

(1) huruf b tidak berlaku, dalam hal Notaris mengeluarkan akta in originali.

3) Akta in originali sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi:

a) Akta pembayaran uang sewa, bunga, dan pensiun.

b) Akta penawaran pembayaran tunai.

c) Akta protes terhadap tidak dibayarnya atau diterimanya surat berharga.

d) Akta kuasa.

e) Akta keterangan pemilikan.

f) Akta lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

4) Akta in originali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dibuat lebih dari 1 (satu) rangkap, ditandatangani pada waktu, bentuk, dan isi yang sama, dengan ketentuan setiap akta tertulis kata – kata “ BERLAKU SEBAGAI SATU DAN SATU BERLAKU UNTUK SEMUA”.

5) Akta in originali yang berisi kuasa yang belum diisi nama penerima kuasa hanya dapat dibuat 1 (satu) rangkap.

6) Bentuk cap atau stempel sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l ditetapkan dengan peraturan Menteri.

7) Pembaca akta sebagaimana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m tidak wajib dilakukan, jika penghadap telah membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup akta serta pada setiap halaman minuta akta diparaf oleh penghadap saksi dan Notaris.

8) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dikecualikan terhadap

pembacaan kepala akta, komparasi, penjelasan pokok akta secara singkat dan jelas, serta penutup akta.

- 9) Jika salah satu syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m dan Ayat (7) tidak dipenuhi, akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.
- 10) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (9) tidak berlaku untuk pembuatan akta wasiat.
- 11) Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai huruf i dapat dikenakan sanksi berupa:
  - a) Peringatan tertulis.
  - b) Pemberhentian sementara.
  - c) Pemberhentian dengan hormat.
  - d) Pemberhentian dengan tidak hormat.
- 12) Selain dikenai sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat(11), pelanggaran Terhadap ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf j dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut pergantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada Notaris.
- 13) Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf n dapat dikenai sanksi berupa peringatan tertulis.

Hal yang mengatur mengenai larangan terhadap Notaris di atur dalam Pasal

17 UUJN-P, yaitu: Notaris dilarang:

- a) Menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya.
- b) Meninggalkan wilayah jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari berturut – turut



tampa alasan yang sah.

- c) Merangkap sebagai pegawai negeri.
- d) Merangkap sebagai pejabat negara.
- e) Merangkap jabatan sebagai advokat.
- f) Merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara ,badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta.
- g) Merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau pejabat Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris.
- h) Menjadi Notaris pengganti
- i) Melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama , kesusilaan , atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris. Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi berupa:
  - a) Peringatan tertulis.
  - b) Pemberhentian sementara.
  - c) Pemberhentian dengan hormat.
  - d) Pemberhentian dengan tidak hormat

## **B. Pengertian Pengawas Notaris**

Sebelum berlakunya Undang – Undang tentang Jabatan Notaris tersebut , Pengawasan, pemeriksaan, dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh Badan Peradilan , sebagaimana diatur dalam Pasal 140 Reglement op de Organisatie en Het Der Justitie (Staatblaad 1847 No.23), Pasal 96 Reglement Buitengewesten, Pasal 3 Ordonantie Buitengeregchtelijke Verrichtingen-

Lembaran Negara 1946 Nomor 135, dan pasal 50 Peraturan Jabatan Notaris Notaris, dilakukan oleh Peradilan Umum dan Mahkamah Agung sebagaimana tersebut dalam Pasal 32 dan 54 Undang Undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dan Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.

Pada awalnya pengawasan Notaris berdasarkan Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, bahwa Departemen Kehakiman mempunyai otoritas terhadap organisasi, administrasi dan Financial pengadilan, termasuk di dalamnya pengawasan terhadap Notaris.

Dalam Bab II Keputusan bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Tahun 1985 dimana disebutkan tentang ruang lingkup pengawasan Notaris, yaitu :

Pasal 2 ayat (1) berbunyi :

“ Pelaksanaan pengawasan sehari-hari atas para Notaris dan akta-aktanya dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri setempat dan selanjutnya secara hirarkhis dilakukan oleh Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman”.

Ayat (2) berbunyi :

“Pengawasan tersebut ayat (1) dilakukan sejajar dengan pengawasan menurut jalur justisial yang telah diatur dalam peraturan Jabatan Notaris dan peraturan perundang-undangan lainnya sepanjang mengenai penyelenggaraan tugas-tugas Notaris.

Ayat (3) berbunyi :

“Pengawasan tersebut ayat (1) bersifat membimbing dan membina yang

diantaranya mewujudkan dengan diadakannya pertemuan-pertemuan berkala oleh Ketua Pengadilan Negeri dengan para Notaris atau organisasi profesi Notaris di daerahnya”.

Ayat (4) berbunyi :

“Para Ketua Pengadilan dari lain lingkungan peradilan membantu dalam pengawasan tersebut ayat (1) dengan menyampaikan hal-hal yang perlu kepada Ketua Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan Notaris yang bersangkutan untuk ditangani.

Kemudian dibuat pula Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Notaris, Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Nomor KMA/006/SKB/VII/1987, tentang Tata Cara Pengawasan, Penindakan dan Pembelaan Diri Notaris, terakhir dalam Pasal 54 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2004. Dalam kaitan tersebut diatas, meskipun Notaris diangkat oleh Pemerintah (dahulu oleh Menteri Kehakiman, sekarang oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) mengenai pengawasannya dilakukan oleh badan peradilan , hal ini dapat dipahami karena pada waktu itu kekuasaan kehakiman ada pada Departemen Kehakiman dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2001 dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar (UUD) 1945, dan dengan amandemen tersebut telah pula merubah kekuasaan kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat 2 Undang Undang Dasar (UUD) 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan

umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Sebagai tindak lanjut dari perubahan tersebut dibuat Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 2. Dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, ditegaskan bahwa Mahkamah Agung sebagai pelaku salah satu kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Mahkamah Agung berdasarkan aturan hukum tersebut hanya mempunyai kewenangan dalam bidang peradilan saja, sedangkan dari segi organisasi, administrasi dan financial menjadi kewenangan Departemen Kehakiman.

Pada Tahun 2004 dibuat Undang Undang Nomor 8 Tahun 2004, dalam pasal 5 ayat 1 ditegaskan bahwa pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi dan financial pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 mengenai Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung. Sejak pengalihan kewenangan tersebut, Notaris yang diangkat oleh pemerintah (Menteri) tidak tepat lagi jika pengawasannya dilakukan oleh instansi lain dalam hal ini badan peradilan, karena menteri tidak mempunyai kewenangan apapun terhadap badan peradilan, kemudian tentang pengawasan terhadap Notaris yang diatur dalam Pasal 54 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2004 telah di cabut oleh Pasal 91 Undang Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Setelah berlakunya Undang Undang Jabatan Notaris badan peradilan tidak lagi melakukan pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi

terhadap Notaris, tapi pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris.

Pada tanggal 6 oktober 2004 disahkannya Undang – Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 maka badan peradilan tidak lagi melakukan pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris, tetapi pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri hukum dan Hak Asasi Manusia dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris.

Dengan disahkannya Undang – Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tersebut pada Pasal 91 ayat (4) mengenai ketentuan yang diatur Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang – Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang peradilan umum pada pasal 54 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

### **C. Pengertian Majelis Pengawas Daerah 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 2004 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.

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang

Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap 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. 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.

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 kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap 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, 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.

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 pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.

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/Kota. Tingkatan Majelis Pengawas Daerah 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:

- a. Majelis Pengawas Daerah Notaris berkedudukan di Kabupaten/Kota.
- b. Majelis Pengawas Wilayah Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Provinsi.
- c. 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:

- 1) Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang.
- 2) Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang.
- 3) Ahli atau Akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.

Pada dasarnya yang mempunyai Wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dalam pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris.<sup>153</sup> Menteri sebagai pimpinan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah dibidang Hukum dan Hak Asasi Manusia, dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris penjelasan Pasal 67 ayat ( 1) dinyatakan yang dimaksud dengan “pengawasan” termasuk juga pembinaan terhadap Notaris. dalam Pasal 68 Undang-Undang Jabatan Notaris menyebutkan Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) terdiri atas:

- a. Majelis Pengawas Daerah
- b. Majelis Pengawas Wilayah;
- c. Majelis Pengawas Pusat.

Majelis Pengawas Notaris terbagi menjadi 3 yaitu :

- a. Majelis Pengawas Daerah yang berkedudukan di Kabupaten / Kota,
- b. Majelis Pengawas Wilayah berkedudukan di ibu kota Provinsi dan
- c. Majelis Pengawas Pusat yang berkedudukan di Ibu Kota Negara

---

<sup>153</sup> Habib Adjie, *Bernas – Bernas Pemikiran dibidang Notaris dan PPAT*(Bandung: PT. CV. Mandar Maju ), 2012, hal.75

Meskipun demikian tidak berarti dengan bergantinya instansi yang melakukan pengawasan Notaris tidak akan terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan Notaris, karena betapa pun ketatnya pengawasan yang dilakukan Majelis Pengawas Notaris, tidak mudah untuk melakukan pengawasan tersebut.<sup>154</sup> Undang – undang Nomor 30 Tahun 2004 memberikan suatu hak kepada Majelis Pengawas Notaris sebagai satu - satunya instansi lembaga Pengawas yang berwenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan menjatuhkan sanksi terhadap Notaris terlebih dahulu sebelum oknum Notaris yang melakukan pelanggaran dibawa dalam proses pemeriksaan yang dilakukan pihak kepolisian dan kejaksaan maupun peradilan dalam persidangan.

Wewenang Majelis Pengawas Daerah Notaris diatur dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris , Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhenti Anggota , Susunan Organisasi, Tata Kerja, Dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas , Peraturan Menteri Hukum Dan

---

<sup>154</sup> Habib Adjie, hal. 129. *Op.Cit*

Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota , Dan tata Kerja Majelis Pengawas dan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penjatuhan Saksi Administrasi terhadap Notaris,. Dalam pasal 66 UUJN diatur mengenai wewenang Majelis Pengawas Daerah yang berkaitan dengan :

1. Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut Umum atau hakim dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah berwenang:
  - a. Mengambil foto copy Minuta Akta dan surat - surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan
  - b. Memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris
- 2 ,Pengambilan fotocopy Minuta Akta atau surat - surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibuat berita acara penyerahan.

Majelis Pengawas Daerah (MPD) mempunyai Kewenangan Khusus yang tidak dipunyai oleh Majelis Pengawas Wilayah maupun Majelis Pengawas Pusat , yaitu sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 66 UUJN <sup>155</sup>. Substansi pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris dilakukan oleh penyidik, penuntut umum Atau hakim.Dengan batasan sepanjang berkaitan dengan tugas jabatan Notaris dan sesuai dengan kewenangan Notaris sebagaimana tersebut dalam Pasal 15

---

<sup>155</sup> Habib Adjie, 2012, Hlm. 79 *Op. Cit*

Undang – Undang Jabatan Notaris.

. Dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 49/PUU-X/2012 pada tanggal 23 Maret 2013, yang telah mengabulkan Uji Materiil (*Judicial review*) terhadap pasal Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 yang diajukan oleh Kant Kamal, maka berakibat hilanglah kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris.

Amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 menyatakan bahwa:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon seluruhnya:  
menyatakan Frasa ” dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah”- dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Menyatakan Frasa ” dengan Persetujuan Majelis Pengawas Daerah ” dalam Pasal 66 ayat (1) Undang – Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 tidak mempunyai kekuatan hukum tetap.
2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Yang menjadi dasar pertimbangan hukum bagi Mahkamah Konstitusi adalah adanya persamaan kedudukan didalam hukum, sehingga ketentuan Pasal 66 ayat ( 1 ) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 “ Dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah Notaris ” bertentangan dengan:

Pasal 27 ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, berbunyi “ segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hokum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan

pemerintahan dengan tidak ada kecualinya”.

Pasal 28 D ayat (1) Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, berbunyi ” Setiap Warga Negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum ”, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam keputusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa“persetujuan “Majelis Pengawas Daerah Notaris bertentangan dengan prinsip independensi proses peradilan dan bertentangan dengan kewajiban Notaris sebagai Warga Negara sehingga akan terhindar dari proses peradilan yang berlarut-larut yang mengakibatkan berlarutnya penegakan keadilan.

Maka setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49 / PUU- \X / 2012 mengakibatkan Majelis Pengawas Daerah Notaris kehilangan kewenangan khususnya, dan hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan saja kepada Notaris, sehingga dalam proses peradilan baik kepolisian, penuntut umum maupun hakim tidak perlu mendapat persetujuan dari Majelis Pengawas Daerah Notaris apabila memanggil ataupun memeriksa Notaris.

Pada tanggal 15 Januari 2014 terbentuklah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor30 Tahun 2004. Didalam Undang-Undangtersebut terdapat lembaga baru bernama Majelis Kehormatan Notaris .Didalam Pasal 66 ayat (1) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dikatakan bahwa:



1. Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik , penuntut umum atau hakim dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris berwenang :
  - a. Mengambil fotokopi Minuta Akta dan /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; dan
2. Pengambilan foto kopi Minuta Akta atau surat - surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibuat berita acara penyerahan.
3. Majelis Kehormatan Notaris dalam waktu 30 hari kerja terhitung sejak diterimanya surat permintaan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberikan jawaban menerima atau menolak permintaan persetujuan.
4. Dalam hal Majelis Kehormatan Notaris tidak memberikan jawaban dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), Majelis Kehormatan Notaris dianggap menerima permintaan persetujuan.

Peran dan kewenangan khusus yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris yang terdapat dalam Pasal 66 ayat (1) Undang -Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 telah dihapus oleh putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 49/PUU\X/2012.

Hilangnya kewenangan Khusus Majelis Pengawas Daerah Notaris

terhadap pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris tersebut bukan berarti bahwa keberadaan Majelis Pengawas Daerah Notaris tersebut hilang dalam organisasi Notaris, eksistensi keberadaan Majelis Pengawas Daerah Notaris masih ada dan tidak dihapus. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.39.PW.07.10.2004 tentang pedoman pelaksanaan tugas Majelis Pengawas Notaris, meskipun kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 dihapus. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 masih tetap ada sedangkan mengenai pemberian izin untuk proses peradilan, penyidik, penuntut umum atau hakim telah menjadi kewenangan Majelis Kehormatan Notaris.

Hal ini dapat dilihat masih adanya peran wewenang dan kewajiban Majelis Pengawas Daerah sebagai lembaga Pengawas dalam UU No 30 Tahun 2004. Antara lain sebagai berikut :

- 1) Melakukan pembinaan dan Pengawasan terhadap Notaris yang ada di daerah.
- 2) Melakukan pemanggilan Notaris yang secara langsung yang melakukan pelanggaran.
- 3) Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik notaris.
- 4) Memeriksa akta Notaris maupun protokol Notaris yang dibuat di

setiap daerah.

- 5) Menetapkan notaris pengganti,
- 6) Memberikan cuti kepada notaris selama 6 bulan,
- 7) Menunjuk notaris yang pengganti dan protokol notaris terhadap notaris yang diangkat menjadi pejabat negara.
- 8) Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya pelanggaran kode etik notaris dan pelanggaran ketentuan undang-undang No 30 Tahun 2004.
- 9) Membuat laporan kepada Majelis Pengawas wilayah terhadap Pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah.

Disamping itu juga kewenangan Majelis Pengawas Daerah juga diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004, adapun kewenangan Majelis Pengawas Daerah pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004

1. Majelis Pengawas daerah dibentuk di kabupaten/kota
2. Keanggotaan Majelis Pengawas daerah terdiri atas unsur sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 ayat (3)
3. Dalam hal di suatu Kabupaten/Kota, jumlah Notaris tidak sebanding dengan jumlah anggota Majelis pengawas Daerah, dapat dibentuk Majelis Pengawas Daerah gabungan untuk beberapa Kabupaten/Kota.
4. Ketua dan Wakil Ketua Majelis Pengawas Daerah dipilih dari dan

oleh anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

5. Masa jabatan ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Pengawas daerah adalah 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali
6. Majelis Pengawas Daerah dibantu oleh seorang sekretaris atau lebih yang ditunjuk dalam Rapat Majelis Pengawas Daerah.

#### **D .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 system atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekontruksi 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 <sup>156</sup>, sedangkan menurut James P.

Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari kata “bijak” yang berarti “selalu menggunakan akal budidaya; pandai; mahir”.<sup>157</sup> 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 kepadapertimbangan-pertimbangan logis sehingga dapat diterima oleh

<sup>156</sup> 5 B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal.469.

<sup>157</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka,2002), hlm.13

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.

Menurut Lasswell dan Kaplan, kebijakan adalah alat untuk mengapai tujuan. Dimana kebijakan adalah program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek.<sup>158</sup> 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 melaksanakan kebijakan yang telah dibuat<sup>159</sup>.

Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah. Tujuan kebijakan publik adalah dapat diperolehnya nilai-nilai oleh public baik yang bertalian dengan barang publik (public goods) maupun jasa public (public service). Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh public 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

<sup>158</sup> Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : Yayasan Pancur Siwa, 2004), hlm. 21

<sup>159</sup> Hesel Nogi S dan Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, (Yogyakarta : YPAPI dan Lukman Offset, 2003), hlm. 3

data statistic , 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, system informasi, auditing dan evaluasi mendadak.



**B A B III**  
**REGULASI KEWENANGAN MAJELIS PENGAWAS DAERAH**  
**NOTARIS DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENGAWASAN**  
**TERHADAP NOTARIS BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN**

**A. Keberadaan Majelis Pengawas Notaris di Indonesia**

Setelah diundangkannya Undang- Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris maka Pengawasan Notaris di Indonesia dilaksanakan oleh Majelis Pengawas Notaris dan sebelum berlakunya Undang – Undang tentang Jabatan Notaris tersebut , Pengawasan, pemeriksaan, dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh Badan Peradilan , sebagaimana diatur dalam Pasal 140 Reglement op de Organisatie en Het Der Justitie (Staatblaad 1847 No.23), Pasal 96 Reglement Buitengewesten, Pasal 3 Ordonantie Buitengeregchtelijke Verrichtingen- Lembaran Negara 1946 Nomor 135, dan pasal 50 Peraturan Jabatan Notaris, dilakukan oleh Peradilan Umum dan Mahkamah Agung sebagaimana tersebut dalam Pasal 32 dan 54 Undang Undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dan Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.

Pada awalnya pengawasan Notaris berdasarkan Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, bahwa Departemen Kehakiman mempunyai otoritas terhadap organisasi, administrasi dan Financial pengadilan, termasuk di dalamnya pengawasan terhadap Notaris.

Dalam Bab II Keputusan bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Tahun 1985 dimana disebutkan tentang ruang lingkup pengawasan Notaris, yaitu :

Pasal 2 ayat (1) berbunyi :

“ Pelaksanaan pengawasan sehari-hari atas para Notaris dan akta-aktanya dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri setempat dan selanjutnya secara hirarkhis dilakukan oleh Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman”.

Ayat (2) berbunyi :

“Pengawasan tersebut ayat (1) dilakukan sejajar dengan pengawasan menurut jalur justisial yang telah diatur dalam peraturan Jabatan Notaris dan peraturan perundang-undangan lainnya sepanjang mengenai penyelenggaraan tugas-tugas Notaris.

Ayat (3) berbunyi :

“Pengawasan tersebut ayat (1) bersifat membimbing dan membina yang diantaranya mewujudkan dengan diadakannya pertemuan-pertemuan berkala oleh Ketua Pengadilan Negeri dengan para Notaris atau organisasi profesi Notaris di daerahnya”.

Ayat (4) berbunyi :

“Para Ketua Pengadilan dari lain lingkungan peradilan membantu dalam pengawasan tersebut ayat (1) dengan menyampaikan hal-hal yang perlu kepada Ketua Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan Notaris yang bersangkutan untuk ditangani.

Kemudian dibuat pula Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Notaris, Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Nomor KMA/006/SKB/VII/1987,

tentang Tata Cara Pengawasan, Penindakan dan Pembelaan Diri Notaris, terakhir dalam Pasal 54 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2004. Dalam kaitan tersebut diatas, meskipun Notaris diangkat oleh Pemerintah (dahulu oleh Menteri Kehakiman, sekarang oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) mengenai pengawasannya dilakukan oleh badan peradilan, hal ini dapat dipahami karena pada waktu itu kekuasaan kehakiman ada pada Departemen Kehakiman dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2001 dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar (UUD) 1945, dan dengan amandemen tersebut telah pula merubah kekuasaan kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat 2 Undang Undang Dasar (UUD) 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Sebagai tindak lanjut dari perubahan tersebut dibuat Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 2. Dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, ditegaskan bahwa Mahkamah Agung sebagai pelaku salah satu kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Mahkamah Agung berdasarkan aturan hukum tersebut hanya mempunyai kewenangan dalam bidang peradilan saja, sedangkan dari segi organisasi, administrasi dan financial menjadi kewenangan Departemen Kehakiman.

Pada Tahun 2004 dibuat Undang Undang Nomor 8 Tahun 2004, dalam pasal 5 ayat 1 ditegaskan bahwa pembinaan teknis peradilan, organisasi, administrasi dan

finansial pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung. Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 mengenai Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung. Sejak pengalihan kewenangan tersebut, Notaris yang diangkat oleh pemerintah (Menteri) tidak tepat lagi jika pengawasannya dilakukan oleh instansi lain dalam hal ini badan peradilan, karena menteri tidak mempunyai kewenangan apapun terhadap badan peradilan, kemudian tentang pengawasan terhadap Notaris yang diatur dalam Pasal 54 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2004 telah di cabut oleh Pasal 91 Undang Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Setelah berlakunya Undang Undang Jabatan Notaris badan peradilan tidak lagi melakukan pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris, tapi pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris.

Pada tanggal 6 oktober 2004 disahkannya Undang – Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 maka badan peradilan tidak lagi melakukan pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris, tetapi pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri hukum dan Hak Asasi Manusia dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris.

Dengan disahkannya Undang – Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tersebut pada Pasal 91 ayat (4) mengenai ketentuan yang diatur Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang – Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang peradilan umum pada pasal 54

telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pada dasarnya yang mempunyai Wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dalam pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris.<sup>160</sup> Menteri sebagai pimpinan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah dibidang Hukum dan Hak Asasi Manusia, dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris penjelasan Pasal 67 ayat ( 1) dinyatakan yang dimaksud dengan “pengawasan” termasuk juga pembinaan terhadap Notaris. dalam Pasal 68 Undang-Undang Jabatan Notaris menyebutkan Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) terdiri atas:

- a. Majelis Pengawas Daerah
- b. Majelis Pengawas Wilayah;
- c. Majelis Pengawas Pusat.

Majelis Pengawas Notaris terbagi menjadi 3 yaitu :

- a. Majelis Pengawas Daerah yang berkedudukan di Kabupaten / Kota,
- b. Majelis Pengawas Wilayah berkedudukan di ibu kota Provinsi dan
- c. Majelis Pengawas Pusat yang berkedudukan di Ibu Kota Negara

Meskipun demikian tidak berarti dengan bergantinya instansi yang Melakukan pengawasan Notaris tidak akan terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan Notaris, karena betapa pun ketatnya pengawasan yang dilakukan

---

<sup>160</sup> Habib Adjie, *Bernas – Bernas Pemikiran dibidang Notaris dan PPAT*(Bandung: PT. CV. Mandar Maju ), 2012, hal.75

Majelis Pengawas Notaris, tidak mudah untuk melakukan pengawasan tersebut.<sup>161</sup>

Undang – undang Nomor 30 Tahun 2004 memberikan suatu hak kepada Majelis Pengawas Notaris sebagai satu - satunya instansi lembaga Pengawas yang berwenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan menjatuhkan sanksi terhadap Notaris terlebih dahulu sebelum oknum Notaris yang melakukan pelanggaran dibawa dalam proses pemeriksaan yang dilakukan pihak kepolisian dan kejaksaan maupun peradilan dalam persidangan.

Wewenang Majelis Pengawas Daerah Notaris diatur dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris , Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan dan ,Pemberhentian, serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas ,. Dalam pasal 66 UUJN diatur mengenai wewenang Majelis Pengawas Daerah yang berkaitan dengan :

- 1.a. Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik penuntut umum atau hakim dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah berwenang

---

<sup>161</sup> Habib Adjie, hal. 129. *Op.Cit*



- :
- mengambil foto copy minuta akta dan surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris, dan
  - b. Memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris

2 ,Pengambilan fotocopy Minuta Akta atau surat - surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibuat berita acara penyerahan.

Majelis Pengawas Daerah (MPD) mempunyai Kewenangan Khusus yang tidak dipunyai oleh Majelis Pengawas Wilayah maupun Majelis Pengawas Pusat , yaitu sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 66 UUJN <sup>162</sup>.

Substansi pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris dilakukan oleh penyidik, penuntut umum Atau hakim. Dengan batasan sepanjang berkaitan dengan tugas jabatan Notaris dan sesuai dengan kewenangan Notaris sebagaimana tersebut dalam Pasal 15 Undang – Undang Jabatan Notaris.

. Dengan adanya keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 49/PUU-X/2012 pada tanggal 23 Maret 2013, yang telah mengabulkan Uji Materiil (*Judicial review*) terhadap pasal Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 yang diajukan oleh Kant Kamal, maka berakibat hilanglah kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris.

Amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 menyatakan bahwa:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon seluruhnya:

---

<sup>162</sup> Habib Adjie, 2012, Hlm. 79 *Op. Cit*

menyatakan Frasa ” dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah”- dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Menyatakan Frasa ” dengan Persetujuan Majelis Pengawas Daerah ” dalam Pasal 66 ayat (1) Undang – Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 tidak mempunyai kekuatan hukum tetap.

2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Yang menjadi dasar pertimbangan hukum bagi Mahkamah Konstitusi adalah adanya persamaan kedudukan didalam hukum, sehingga ketentuan Pasal 66 ayat ( 1 ) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 “ Dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah Notaris ” bertentangan dengan:

Pasal 27 ayat (1)Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, berbunyi “ segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hokum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya”.

Pasal 28 d ayat (1) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, berbunyi ” setiap warga negara berhak atas pengakuan , jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum ”,sehingga tidak mempunyai mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam keputusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa“persetujuan “Majelis Pengawas Daerah Notaris bertentangan dengan prinsip independensi proses peradilan dan bertentangan dengan kewajiban Notaris sebagai Warga

Negara sehingga akan terhindar dari proses peradilan yang berlarut-larut yang mengakibatkan berlarutnya penegakan keadilan.

Maka setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49 / PUU- \X / 2012 mengakibatkan Majelis Pengawas Daerah Notaris kehilangan kewenangan khususnya, dan hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan saja kepada Notaris, sehingga dalam proses peradilan baik kepolisian, penuntut umum maupun hakim tidak perlu mendapat persetujuan dari Majelis Pengawas Daerah Notaris apabila memanggil ataupun memeriksa Notaris.

Pada tanggal 15 Januari 2014 terbentuklah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang merupakan perubahan dari Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004. Didalam Undang-Undang tersebut terdapat lembaga baru bernama Majelis Kehormatan Notaris. Didalam Pasal 66 ayat (1) Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dikatakan bahwa:

1. Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik , penuntut umum atau hakim dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris berwenang :
  - a. Mengambil fotokopi Minuta Akta dan 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; dan

Pengambilan foto kopi Minuta Akta atau surat - surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibuat berita acara penyerahan.

Majelis Kehormatan Notaris dalam waktu 30 hari kerja terhitung sejak diterimanya surat permintaan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberikan jawaban menerima atau menolak permintaan persetujuan.

Dalam hal Majelis Kehormatan Notaris tidak memberikan jawaban dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), Majelis Kehormatan Notaris dianggap menerima permintaan persetujuan.

Peran dan kewenangan khusus yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris yang terdapat dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 telah dihapus oleh putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 49/PUU-X/2012.

Hilangnya kewenangan Khusus Majelis Pengawas Daerah Notaris terhadap pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris tersebut bukan berarti bahwa keberadaan Majelis Pengawas Daerah Notaris tersebut hilang dalam organisasi Notaris, eksistensi keberadaan Majelis Pengawas Daerah Notaris masih ada dan tidak dihapus. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.39.PW.07.10.2004 tentang pedoman pelaksanaan tugas Majelis Pengawas Notaris, meskipun kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 dihapus. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk melakukan

pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 masih tetap ada sedangkan mengenai pemberian izin untuk proses peradilan, penyidik, penuntut umum atau hakim telah menjadi kewenangan Majelis Kehormatan Notaris.

Hal ini dapat dilihat masih adanya peran wewenang dan kewajiban Majelis Pengawas Daerah sebagai lembaga Pengawas dalam UU No 30 Tahun 2004. Antara lain sebagai berikut :

- a. Melakukan pembinaan dan Pengawasan terhadap Notaris yang ada didaerah.
- b. Melakukan pemanggilan Notaris yang secara langsung yang melakukan pelanggaran.
- c. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik notaris.
- d. Memeriksa akta Notaris maupun protokol Notaris yang dibuat di setiap daerah.
- e. Menetapkan notaris pengganti,
- f. Memberikan cuti kepada notaris selama 6 bulan,
- g. Menunjuk notaris yang pengganti dan protokol notaris terhadap notaris yang diangkat menjadi pejabat negara.
- h. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya pelanggaran kode etik notaris dan pelanggaran ketentuan undang-undang No 30 Tahun 2004.
- i. Membuat laporan kepada Majelis Pengawas wilayah terhadap pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah.

Majelis Pengawas daerah dibentuk di kabupaten/kota Keanggotaan Majelis

Pengawas daerah terdiri atas unsur sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 ayat (3)

Dalam hal di suatu kabupaten /kota, banyaknya jumlah Notaris tidak sebanding dengan jumlah anggota Majelis pengawas Daerah , dapat dibentuk Majelis Pengawas Daerah gabungan untuk beberapa Kabupaten/Kota. Ketua dan Wakil Ketua Majelis Pengawas Daerah dipilih dari dan oleh anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).. Masa jabatan ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Pengawas daerah adalah 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali Majelis Pengawas Daerah dibantu oleh seorang sekretaris atau lebih yang ditunjuk dalam Rapat Majelis Pengawas Daerah.

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Majelis Pengawas Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap 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. 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.

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 kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap 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, 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.

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 pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.

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/Kota. Tingkatan Majelis Pengawas Daerah 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:

- a. Majelis Pengawas Daerah Notaris berkedudukan di Kabupaten/Kota.
- b. Majelis Pengawas Wilayah Notaris dibentuk dan berkedudukan di Ibukota Provinsi.
- c. 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:

- 1) Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang.
- 2) Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang.
- 3) Ahli atau Akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.

#### **B. . Pengaturan Pengangkatan Majelis Pengawas Daerah Notaris**

Lembaga notariat di Indonesia berasal dari negeri Belanda dan dikenal sejak Belanda menjajah Indonesia. Pada mulanya lembaga notariat ini terutama diperuntukkan bagi bangsa Belanda dan golongan Eropa lainnya serta golongan Bumi Putera yang karena undang-undang maupun karena sesuatu ketentuan dinyatakan tunduk kepada hukum yang berlaku untuk golongan Eropa dalam bidang hukum perdata atau menundukkan diri pada Burgelijk Wetboek (B.W) atau umumnya disebut Kitab Undang-undang Hukum Perdata.<sup>163</sup>

<sup>163</sup> R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia, Suatu Penjelasan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1993), hal. 1

Notaris di dalam masyarakat sangatlah penting, sehingga diperlukan adanya pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya. tujuan pengawasan Notaris dalam menjalankan tugasnya memenuhi persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris, demi keamanan dari kepentingan masyarakat karena Notaris diangkat oleh pemerintah bukan untuk kepentingan sendiri tetapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya.<sup>164</sup>

Mekanisme pengawasan yang dilakukan secara terus menerus terhadap Notaris di dalam menjalankan tugas dan jabatannya dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN), dan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang Susunan Organisasi dan tata kerja, , tata cara pengangkatan dan Pemberhentian, serta anggaran majelis pengawas. Notaris

### **b.1 . Syarat-syarat pengangkatan anggota Majelis Pengawas Notaris**

Calon Majelis Pengawas Notaris harus memenuhi syarat-syarat tertentu agar dapat diangkat menjadi Majelis Pengawas Notaris, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

1 Untuk dapat diangkat menjadi anggota Majelis Pengawas harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

a. berkewarganegaraan Indonesia;

---

<sup>164</sup> G.H.S.Lumban Tobing, , *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1982,hal. 301

- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berpendidikan paling rendah sarjana hukum,
- d. sehat jasmani dan rohani;
- e. tidak pernah melakukan perbuatan tercela:
- f. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- g. tidak dalam keadaan pailit; dan
- h. berpengalaman dalam bidang hukum paling singkat 3 (tiga) tahun.

2 Selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ),- bagi calon anggota yang berasal dari unsur ahli/akademisi bukan merupakan advokat atau penasehat hukum.

3 Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) harus dibuktikan dengan melampirkan dokumen:

- a. fotokopi kartu tanda penduduk atau tanda bukti diri lain yang sah;
- b. fotokopi ijazah sarjana hukum yang disahkan oleh fakultas hukum atau perguruan tinggi yang bersangkutan;
- c. surat keterangan sehat jasmani dan rohani dari dokter rumah sakit pemerintah;
- d. surat pernyataan tidak pernah dihukum;
- e. surat pernyataan tidak pernah pailit; dan
- f. daftar riwayat hidup yang dilekatkan pasfoto berwarna terbaru.

4 Anggota Majelis Pengawas diangkat oleh Menteri berdasarkan usulan yang

diajukan kepada dan/atau yang ditunjuk Menteri.<sup>165</sup>

1 Anggota Majelis Pengawas Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 terdiri atas:

- a. 3 (tiga) orang yang berasal dari unsur pemerintah yang diusulkan oleh Kepala Divisi Pelayanan Kantor Wilayah;
- b. 3 (tiga) orang yang berasal dari unsur Notaris yang diusulkan oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia; dan
- c. 3 (tiga) orang yang berasal dari unsur ahli/akademisi yang diusulkan oleh dekan fakultas hukum setempat atau ahli/akademisi yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah.

2 Dalam hal pada kabupaten/ kota tertentu tidak mempunyai fakultas hukum atau sekolah tinggi hukum, penunjukan unsur ahli/akademisi ditentukan oleh Kepala Kantor Wilayah atau pejabat yang ditunjuk.

3 Pengusulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masing-masing unsur berdasarkan permintaan Kepala Kantor Wilayah, atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal permintaan diterima yang dibuktikan dengan tanda penerimaan.

4 Dalam hal usulan yang disampaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak disetujui, Kepala Kantor Wilayah dapat meminta usulan baru dengan memperhatikan ketentuan jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

5 Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak ada

---

<sup>165</sup> Pasal 10 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi Dan Kerja, Tata Cara pengangkatan Dan Pemberhentian, Serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris*

pengusulan yang disampaikan, Kepala Kantor Wilayah dapat menunjuk calon anggota Majelis Pengawas Daerah dengan memperhatikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.

6 Dalam hal persyaratan telah terpenuhi, Kepala Kantor Wilayah atas nama Menteri menerbitkan surat keputusan pengangkatan anggota Majelis Pengawas Daerah.<sup>166</sup>

Majelis Pengawas sebelum melaksanakan wewenang dan tugasnya mengucapkan sumpah / janji jabatan di hadapan pejabat yang mengangkatnya<sup>167</sup>

#### **b. 2. Pemberhentian Majelis Pengawas Daerah Notaris**

Anggota Majelis Pengawas Dapat di berhentikan Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

1 Anggota Majelis Pengawas diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena:

- a. meninggal dunia;
- b. telah berakhir masa jabatannya;
- c. permintaan sendiri;
- d. pindah wilayah kerja;
- e. tidak menghadiri rapat dan/atau sidang Majelis Pengawas sebanyak 3 (tiga) kali berturut – turut atau 6 (enam) kali tidak berturut-turut dalam

<sup>166</sup> Pasal 11 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi dan tata kerja, pengangkatan dan Pemberhentian, serta anggaran majelis pengawas Notaris*

<sup>167</sup>. Pasal 17 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi dan tata kerja, pengangkatan dan Pemberhentian, serta anggaran majelis pengawas Notaris*



- masa 1 (satu) tahun jabatan;
  - f. tidak cakap dalam melakukan perbuatan hukum berdasarkan usul dari Majelis Pengawas;
  - g. kehilangan kewarganegaraan Indonesia;
  - h. tidak sehat jasmani dan rohani; dan/atau
  - i. dinyatakan pailit.
2. Anggota Majelis Pengawas diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya karena:
- a. dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
  - b. telah melanggar sumpah jabatan berdasarkan usul dari Majelis Pengawas.
3. Dalam hal anggota Majelis Pengawas diduga melakukan tindak pidana dan ditetapkan sebagai tersangka atau terdakwa, yang bersangkutan diberhentikan sementara dari jabatannya sampai dikeluarkannya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.<sup>168</sup>

Anggota Majelis Pengawas yang berasal dari unsur Organisasi Notaris Indonesia karena hukum berhenti sebagai anggota Majelis Pengawas dalam hal:

- a. Yang bersangkutan diberhentikan sementara dari jabatannya selaku Notaris berdasarkan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang; atau
- b. Yang bersangkutan diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya

---

<sup>168</sup> Pasal 18 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi dan Tata Kerja .tata cara pengangkatan dan Pemberhentian , serta anggaran majelis pengawas Notaris*

selaku Notaris berdasarkan ketentuan Pasal 12 Undang-Undang.<sup>169</sup>

### **Pergantian antar waktu Majelis Pengawas Daerah Notaris**

Mengenai pergantian antar waktu anggota Majelis Pengawas diatur di dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut :

- 1 Dalam hal terjadi kekosongan anggota Majelis Pengawas karena terjadi pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat maka Menteri, Direktur Jenderal, atau Kepala Kantor Wilayah dapat meminta kepada masing – masing unsur untuk mengajukan calon anggota sebagai pengganti antar waktu anggota yang diberhentikan.
- 2 Ketentuan penunjukan anggota pengganti antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat ( 1 ) tetap memperhatikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.
- 3 Masa jabatan anggota pengganti antarwaktu adalah sisa masa jabatan anggota yang digantikan.<sup>170</sup>

### **C. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap Notaris**

Perkataan Notaris berasal dari perkataan Notarius, ialah nama yang pada zaman romawi, diberikan kepada orang-orang yang menjalankan pekerjaan

menulis. Nama Notaris lambat laun mempunyai arti berbeda dengan semula,

<sup>169</sup> Pasal 20 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 *tentang Susunan Organisasi dan tata kerja ,tata cara pengangkatan dan Pemberhentian , serta anggaran majelis pengawas Notaris*

<sup>170</sup> . Pasal 20 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 *tentang Susunan Organisasi dan tata kerja , tata cara pengangkatan dan Pemberhentian serta anggaran majelis pengawas Notaris*

sehingga kira-kira pada abad ke-dua sesudah Masehi yang disebut dengan nama itu ialah mereka yang mengadakan dengan tulisan cepat.<sup>171</sup>

Notaris adalah satu-satunya Pejabat Umum yang berhak membuat akta otentik sebagai alat pembuktian yang paling sempurna. Notaris adalah perpanjangan tangan negara di mana ia menunaikan sebagian tugas negara di bidang hokum perdata, sehingga ketika menjalankan tugasnya wajib diposisikan sebagai Pejabat Umum yang mengemban tugas layaknya seperti Hakim, Jaksa, Bupati, dan lain sebagainya.<sup>172</sup>

Notaris sebagai pengemban profesi adalah orang yang memiliki keilmuan dan keahlian dalam bidang ilmu hkum dan kenotariatan, sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan, maka dari itu secara pribadi Notaris bertanggungjawab atas mutu jasa yang diberikannya. Sebagai pengemban misi pelayanan, profesi Notaris terikat dengan kode etik notaris yang merupakan penghormatan martabat manusia pada umumnya dan martabat Notaris khususnya, maka dari itu pengemban profesi Notaris mempunyai ciri-ciri mandiri dan tidak memihak, tidak terpacu dengan pamrih, selalu rasionalitas dalam arti mengacu pada kebenaran yang objektif, spesialisitas fungsional serta solidaritas antar sesama rekan seprofesi.<sup>173</sup>

Notaris dalam menjalankan profesinya sebagai pejabat umum yang

---

<sup>171</sup> R. Sugondo Notodiserojo, *Op. Cit.* hal. 13

<sup>172</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu , Sekarang dan Di Masa Datang* , (Jakarta : Gramedia Pustaka, 2008), hlm. 229

<sup>173</sup> HM Agus Santoso, , *Hukum, Moral, & Keadilan, Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hal.113

berwenang membuat akta otentik diawasi oleh Majelis Pengawas yang dibentuk oleh Menteri. Ketentuan mengenai pengawasan terhadap notaris diatur dalam Undang – Undang Jabatan Notaris tentang Pengawasan.

Tujuan dari pengawasan agar para Notaris ketika menjalankan tugas jabatannya memenuhi semua persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris, demi untuk pengamanan dari kepentingan masyarakat, karena Notaris diangkat oleh pemerintah, bukan untuk kepentingan diri Notaris sendiri, tapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Tujuan lain dari pengawasan terhadap Notaris, bahwa Notaris dihadirkan untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan alat bukti berupa akta otentik sesuai permintaan yang bersangkutan kepada Notaris, sehingga tanpa adanya masyarakat yang membutuhkan Notaris, maka Notaris tidak ada gunanya.<sup>174</sup>

Oleh karena itu, maka tujuan pokok pengawasan agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada Notaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan peraturan dasar yang bersangkutan senantiasa dilakukan di atas rambu-rambu hukum yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.<sup>175</sup>

Keberadaan Majelis Pengawas Notaris adalah perwujudan dari amanat Undang – Undang Jabatan Notaris yang mengatur tentang pengawasan terhadap Profesi Notaris. Dapat dikatakan bahwa Undang – Undang Jabatan Notaris yang melahirkan Majelis Pengawas Notaris, yang akhirnya menjadikan profesi Notaris

---

<sup>174</sup> . Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 2001) Cet.2. hal.11

<sup>175</sup> Sjaifurrahman, opcit, hal 230

tidak lagi berada dalam pengawasan Pengadilan Negeri.

Terbentuknya Majelis Pengawas Notaris, tentunya diperlukan suatu peraturan bagi Majelis Pengawas Notaris untuk melakukan tugas dan wewenang pengawasannya sebagai petunjuk pelaksanaan. tujuan dari adanya pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Pengawas Notaris adalah memberikan arah dan tuntunan bagi anggota Majelis Pengawas Notaris dalam menjalankan tugasnya, agar dapat memberikan pembinaan dan juga pengawasan kepada Notaris dalam menjalankan jabatan profesinya sebagai pejabat umum, senantiasa meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerjanya, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan .

Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris, substansi pengawasan Notaris tersebut juga tidak hanya meliputi pelaksanaan Jabatan Notaris dan Kode Etik juga meliputi perilaku Notaris berdasarkan Pasal 67 ayat (5) UUJN. Bahwa perilaku Notaris yang harus diawasi oleh Majelis Pengawas, antara lain melakukan perbuatan tercela adalah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat berdasarkan Pasal 9 huruf (c) Undang-Undang Jabatan Notaris dan penjelasannya dan Perbuatan yang Merendahkan kehormatan dan martabat Notaris berdasarkan Pasal 12 huruf (c) UUJN dan penjelasannya. Bahwa alasan-alasan tersebut jika terbukti dapat Dijadikan dasar untuk memberhentikan Notaris dari jabatannya oleh Menteri berdasarkan laporan dari Majelis Pengawas (Daerah, Wilayah dan Pusat).

Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan Majelis Pengawas Daerah tersebut diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 juncto

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 40 tahun 2015 tentang Susunan Organisasi, tata cara pengangkatan anggota, Pemberhentian anggota, dan tata kerja majelis pengawas. Kewenangan Majelis Pengawas meliputi kewenangan:

- a. administratif yang tidak memerlukan persetujuan rapat Majelis Pengawas;
- b. administratif yang memerlukan persetujuan rapat Majelis Pengawas;
- c. melakukan pemeriksaan rutin; dan
- b. melakukan pemeriksaan terhadap dugaan adanya pelanggaran pelaksanaan jabatan dan perilaku Notaris.<sup>176</sup>

-Kewenangan Majelis Pengawas yang bersifat administratif dilaksanakan oleh ketua, wakil ketua, atau salah satu anggota, yang diberi wewenang berdasarkan keputusan rapat Majelis Pengawas.<sup>177</sup>

1 Kewenangan Majelis Pengawas Daerah yang bersifat administratif yang tidak memerlukan persetujuan rapat Majelis Pengawas Daerah meliputi:

- 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

<sup>176</sup> Pasal 27 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi dan tata kerja , tata cara pengangkatan dan Pemberhentian serta anggaran majelis pengawas notaris*

<sup>177</sup> Pasal 28 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi dan tata kerja , tata cara pengangkatan dan Pemberhentian , serta anggaran majelis pengawasNotaris*



- 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; dan
  - 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.
2. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah yang bersifat administratif yang memerlukan keputusan rapat meliputi:
- a. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang Protokol Notaris yang akan diangkat sebagai pejabat Negara;
  - b. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang Protokol Notaris yang meninggal dunia
  - c. Mengeluarkan salinan dari akta yang telah berusia 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih yang telah diterima oleh Majelis Pengawas Daerah dan / atau surat yang di lekatkan pada akta tersebut atas permintaan pihak yang berkepentingan sesuai ketentuan Pasal 54 Undang-Undang;

- d Mengesahkan fotokopi sesuai aslinya dari surat yang di lekatkan pada akta sebagaimana dimaksud pada huruf c;
- e. Memberikan persetujuan atas permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk proses peradilan;
- f, Menyerahkan fotokopi minuta akta dan/atau surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris ; dan
- g. Memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.<sup>178</sup>



---

<sup>178</sup> Pasal 30 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi dan tata kerja, Tata cara pengangkatan dan Pemberhentian, serta anggaran majelis pengawas notaris*

**B A B IV****KELEMAHAN- KELEMAHAN REGULASI KEWENANGAN MAJELIS  
PENGAWAS DAERAH NOTARIS DALAM RANGKA OPTIMALISASI  
PENGAWASAN TERHADAP NOTARIS SAAT INI BELUM  
BERBASIS NILAI KEADILAN****A. Dasar Hukum Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap  
Notaris**

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 adalah sebagai berikut

Pasal 70 Majelis Pengawas Daerah berwenang:

- 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 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 diangkat sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4);
- 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 Wilayah

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

nomor 24 tahun 2020 tentang Susunan Organisasi dan tata kerja , tata cara pengangkatan dan pemberhentian. serta anggaran majelis pengawas notaris.

Kewenangan Majelis Pengawas Daerah yang bersifat administratif yang tidak memerlukan persetujuan rapat Majelis Pengawas Daerah meliputi:

- 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; dan
- a. 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 Majelis Pengawas Daerah yang bersifat administratif yang memerlukan keputusan rapat meliputi:

- a. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang Protokol Notaris yang akan diangkat sebagai pejabat Negara;
- b. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang Protokol Notaris yang meninggal dunia
- c. Mengeluarkan salinan dari akta yang telah berusia 25 ( dua puluh lima) tahun atau lebih yang telah diterima oleh Majelis Pengawas Daerah dan / atau surat yang di lekatkan pada akta tersebut atas permintaan pihak yang berkepentingan sesuai ketentuan Pasal 54 Undang-Undang;
- d. Mengesahkan fotokopi sesuai aslinya dari surat yang di lekatkan pada akta sebagaimana dimaksud pada huruf c;
- e. Memberikan persetujuan atas permintaan penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk proses peradilan;
- f. Menyerahkan fotokopi minuta akta dan/atau surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris ; dan
- g. Memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris

Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris, pengawasan terhadap notaris ini dimaksudkan agar notaris dalam

menjalankan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan dan mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur mengenai jabatan notaris, Pengawas yang melakukan pengawasan terhadap notaris hendaklah telah memahami tugas dan fungsi notaris serta peraturan perundang-undangan yang mengatur, bahwa jika seseorang ingin melakukan pemeriksaan pekerjaan orang lain pemeriksa harus mengetahui tugas, hak dan kewajiban orang yang diperiksa, Dalam hal seseorang notaris di periksa maka pemeriksa harus mengetahui pekerjaan notaris dan harus mempelajari dan menguasai Peraturan Jabatan Notaris (PJN) dan Undang-Undang lain yang berhubungan dengan PJN.<sup>179</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris, setiap Majelis Pengawas mempunyai kewenangan masing-masing. Kewenangan Majelis Pengawas Daerah sebagaimana tersebut dalam Pasal 70 Undang-Undang Jabatan Notaris, kewenangan Majelis Pengawas Wilayah sebagaimana tersebut dalam Pasal 73 Undang – Undang jabatan Notaris, dan kewenangan Majelis Pengawas Pusat sebagaimana tersebut dalam Pasal 77 Undang -Undang Jabatan Notaris, serta kewenangan - kewenangan lainnya sebagaimana tercantum dalam keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Notaris.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Tan Thang Kie, 2007, hal 530. *Op,Cit*

<sup>180</sup> Habib Adjie, *Meneropong Khasanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Cetakan Ke-1 (bandung, Citra Aditya Bakti, 2009) hal.52



. Majelis Pengawas Daerah Notaris diangkat berdasarkan pasal 69 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja , Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian, Serta Anggaran Majelis Pengawas yang menyatakan bahwa: Majelis Pengawas Notaris berjumlah 9 (sembilan) orang, yang terdiri atas unsur:

- a. pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang
- b. organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang ; dan
- c. ahli / akademisi sebanyak 3 (tiga) orang

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan Dan Pemberhentian , Serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris , Majelis Pengawas Notaris sebelum melaksanakan wewenang dan tugasnya mengucapkan sumpah / janji jabatan di hadapan pejabat yang mengangkatnya.<sup>181</sup>

Sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: 24 Tahun 2020, tertanggal 18 September 2020 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya Majelis Pengawas dibantu oleh sekretaris majelis pengawas daerah di pasal 24 juga di pasal 24 menerangkan Sekertaris Majelis Pengawas Daerah dipimpin 1 (satu) orang Sekretaris Majelis Pengawas.

---

<sup>181</sup> Pasal 10 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang *Susunan Organisasi dan tata kerja, tata cara pengangkatan dan pemberhentian, serta anggaran majelis pengawas Notaris*

Sesuai dengan ketentuan diatur dalam Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Nomor: M.39-PW.07.10 Tahun 2004, tanggal 28 Desember 2004, tugas Sekretaris Majelis Pengawas Daerah Notaris adalah sebagai berikut:

- 1 . Menerima dan membukukan surat-surat yang masuk maupun keluar;
- 2 Membantu Ketua / Wakil ketua / Anggota;
- 3 . Membantu Majelis Pemeriksa dalam proses persidangan;
4. Membuat berita acara persidangan Majelis Pengawas Daerah;
- 5 Membuat notulen rapat Majelis Pengawas Daerah
6. Menyiapkan laporan kepada Majelis Pengawas Wilayah; dan
7. Menyiapkan rencana kerja dan anggaran tahunan yang ditujukan kepada Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dengan tembusan kepada Majelis Pengawas Wilayah.

Majelis Pengawas Daerah mengawasi pelaksanaan dan pembinaan terhadap Notaris sesuai dengan wilayah kerja yang telah ditentukan ,cara pengawasan yang di lakukan dengan mendatangi setiap kantor-kantor notaris dan melakukan rapat dengan Notaris. Pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Menteri, Majelis Pengawas terdiri dari Pemerintahan sebanyak 3 (tiga) orang, organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang dan ahli atau akademisi sebanyak 3 (tiga) orang Majelis Pengawas Notaris melakukan pemeriksaan terhadap Notaris dengan Melihat buku daftar akta , buku dibawah tangan yang disahkan, buku di bawah tangan yang dibukukan dan pencatatan pada buku tersebut ..

Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan

menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, telah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>182</sup> Pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya,<sup>183</sup> Menteri membentuk Majelis Pengawas untuk melakukan pengawasan terhadap notaris sebagaimana yang dimaksudkan pada pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang terdiri dari Majelis Pengawas Pusat, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Daerah .

Peranan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam menjalankan fungsi dan tugasnya membentuk tim pemeriksa notaris, berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia Republik Indonesia tim Pemeriksa hanya di laksanakan oleh Majelis Pangawas Daerah, dalam melakukan pemeriksaan secara berkala paling kurang sekali setahun terhadap Notaris yang dalam pemeriksaan dibuat Berita Acara Pemeriksaan yang meliputi :

- 1, Hari , tanggal, bulan dan tahun pemeriksaan oleh yang mewakili 3 ( tiga) unsur yaitu 1 (satu) orang mewakili unsur Pemerintah, 1 (satu) orang mewakili unsur Akademisi dan 1 (satu) orang mewakili unsur Organisasi Profesi Notaris dan seorang sekretaris
2. Kantor Notaris (alamat dan kondisi fisik kantor);

Notaris wajib mempunyai hanya satu kantor (tidak ada kantor cabang atau

---

<sup>182</sup> Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Garfika, Bandung, 1987 , hal, 63

<sup>183</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal.12

perwakilan) yaitu di tempat kedudukannya<sup>184</sup>.

3. Surat pengangkatan sebagai notaris;

Surat Keputusan Pengangkatan sebagai Notaris. Jika Sebagai Notaris Pengganti maka juga harus ada berita acara penyerahan protokol notaris kepada notaris pengganti dan sebaliknya apabila cuti sudah berakhir ada berita acara penyerahan kembali protokol notaris dari notaris pengganti kepada notaris yang digantikan dan masa cutinya sudah berakhir sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

.Jika notaris itu juga sebagai pemegang protokol notaris lain, maka harus pula diperiksa Surat Keputusan sebagai Pemegang Protokol Notaris lain, berikut dengan berita acara serah terima protokol notarisnya.<sup>185</sup>

4. Berita acara sumpah jabatan / Pelantikan notaris;

Sebelum menjalankan jabatannya , Notaris wajib mengucapkan Sumpah / janji, Menurut agamanya dihadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk<sup>186</sup>.

5. Surat Keterangan cuti notaris;

Surat keterangan izin cuti adalah berupa Surat Penetapan mengenai pemberian cuti yang dikeluarkan oleh Majelis Pengawsa Daerah, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat Notaris sesuai dengan kewenangannya.<sup>187</sup>

<sup>184</sup> Pasal 19 ayat 1, Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris*

<sup>185</sup> Pasal 32 ayat 1, 2 dan 3 ,Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*

<sup>186</sup> Pasal 4 ayat 1 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris*

<sup>187</sup> Pasal 29 ayat 1 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004  *tentang Jabatan Notaris*

## 6. Sertipikat cuti notaris;<sup>188</sup>

Setiap notaris mempunyai sertipikat cuti yang dikeluarkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Sertipikat cuti dimaksud memuat data pengambilan cuti yang dicatat oleh Majelis Pengawas. Adanya sertipikat cuti ini disyaratkan guna mempermudah pengawasan dalam pembuktian yang berkaitan dengan notaris dan akta notaris.

## 7. Protokol Notaris :

Protokol notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip Negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>189</sup>. Protokol Notaris yang terdiri dari :

### a. Minuta akta;

Minuta akta adalah asli akta yang mencantumkan tandatangan para penghadap, saksi dan notaris, yang disimpan sebagai bagian dari protokol notaris.<sup>190</sup>

### b. Buku daftar akta atau repertorium;

### c. Buku surat di bawah tangan yang disahkan tanda-tangannya

### d. Buku surat di bawah tangan yang dibukukan;

### e. Buku Daftar Surat Protes

Kewajiban Notaris berkaitan dengan Buku - Buku Daftar, diatur dalam

Undang- Undang Jabatan Notaris sebagai berikut:

<sup>188</sup> Pasal 30 ayat 1 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris*

<sup>189</sup> Pasal 1 ayat 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*

<sup>190</sup> Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*

1. Notaris membuat daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, daftar surat di bawah tangan yang dibukukan, dan daftar surat lain yang diwajibkan oleh undang-undang ini.
2. Dalam daftar akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1), notaris setiap hari mencatat semua akta yang dibuat oleh atau di hadapannya, baik dalam bentuk minuta akta maupun originali, tanpa sela kosong, masing-masing dalam ruang tertutup dengan garis-garis tinta, dengan mencantumkan nomor urut, nomor bulanan, tanggal, sifat akta, dan nama semua orang yang bertindak baik untuk dirinya sendiri maupun sebagai kuasa orang lain.
3. Akta yang dikeluarkan dalam bentuk originali yang dibuat dalam rangkap 2 atau lebih pada saat yang sama, dicatat dalam daftar dengan satu nomor.
4. Setiap halaman dalam daftar diberi nomor urut dan diparaf oleh Majelis Pengawas Daerah, kecuali halaman pertama dan terakhir ditanda - tangani oleh Majelis Pengawas Daerah.
5. Pada halaman sebelum halaman pertama dicantumkan keterangan tentang jumlah halaman daftar akta yang ditandatangani oleh Majelis Pengawas Daerah..
6. Dalam surat di bawah tangan yang disahkan dan daftar surat di bawah tangan yang dibukukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), notaris setiap hari mencatat surat di bawah tangan yang disahkan atau dibukukan, tanpa sela - sela kosong, masing-masing dalam ruang yang ditutup dengan garis - garis tinta, dengan mencantumkan nomor urut, tanggal, sifat surat,



dan nama semua orang yang bertindak baik untuk dirinya sendiri maupun sebagai kuasa orang lain.<sup>191</sup>

f. Buku daftar nama penghadap atau klapper dari daftar akta dan daftar surat di bawah tangan yang disahkan;

- Kewajiban Notaris yang berkaitan dengan buku klapper di atur dalam

Undang – Undang Jabatan Notaris sebagai berikut :

Notaris membuat daftar klapper untuk daftar akta dan daftar surat di bawah tangan yang disahkan dan dibukukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (1), disusun menurut abjad dan dikerjakan setiap bulan. Daftar klapper sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat nama semua orang yang menghadap dengan menyebutkan di belakang tiap - tiap nama, sifat dan nomor akta, atau surat yang dicatat dalam daftar akta dan daftar surat di bawah tangan<sup>192</sup>

g .Buku daftar protes; Kewajiban Notaris berkaitan dengan buku daftar protes, adalah membuat daftar akta dari Akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga.<sup>193</sup>

h. Buku daftar wasiat; dan<sup>194</sup>

-. Kewajiban notaris berkaitan dengan wasiat :

- Membuat daftar akta yang berkenaan dengan wasiat, menurut urutan

---

<sup>191</sup> Pasal 58 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris*

<sup>192</sup> Pasal 59 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 *tentang Jabatan Notaris*

<sup>193</sup> . Pasal 16 huruf (h) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*

<sup>194</sup> Pasai 16 huruf (i) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*

waktu pembuatan akta setiap bulan.

Kewajiban yang diatur dalam ketentuan ini adalah penting untuk memberi jaminan perlindungan terhadap kepentingan ahli waris, yang setiap saat dapat dilakukan penelusuran atau pelacakan akan kebenaran dari suatu akta wasiat yang telah dibuat dihadapan notaris.

- Mengirim daftar akta sebagaimana dimaksud dalam huruf j atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke Pusat Daftar Wasiat pada Kementrian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya.<sup>195</sup>
  - Mencatat dalam buku daftar akta / repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat secara Ditjen A H U online pada setiap bulannya hal ini sangat penting untuk membuktikan bahwa kewajiban notaris sebagaimana dimaksud dalam huruf j dan huruf K telah dilaksanakan.<sup>196</sup>
- i. Buku daftar lain yang harus disimpan oleh notaris berdasarkan ketentuan perundang-undangan.
- Misalnya :
- Buku Daftar Akta Perusahaan Terbatas
  - Buku Daftar Akta C.V
  - Buku Daftar Akta Usaha Dagang
  - Buku Daftar Akta Yayasan
  - Buku Daftar Akta Hibah

<sup>195</sup> Pasal 16 huruf (j) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

<sup>196</sup> Pasal 16 huruf (k) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

- Buku Daftar Akta Wasiat
- Buku Daftar Copie Collationnee.
- dan buku daftar lainnya yang harus dilengkapi

8. Keadaan arsip;

- apakah protokol Notaris tersimpan dengan baik , apakah masih lengkap, apakah ada yang hilang, apakah ada yang musnah, dan lain-lain.

9. Keadaan penyimpanan akta ;

- 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 1(satu) buku, akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari 1 (satu) buku, dan mencatat jumlah minuta akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku.<sup>197</sup>
- Menyimpan, artinya menempatkan dengan tertib, menyusun rapi, ditempat yang aman, mudah dijangkau, dalam ruangan dan lemari yang dapat dikunci.
- Memelihara, artinya merawat, menjaga keutuhan agar tetap utuh, tidak mudah lapuk, hancur, rusak, hilang atau musnah karena dimakan rayap ataupun kebakaran.

10. Laporan bulanan pengiriman salinan yang disahkan dari daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, dan daftar surat dibawah tangan yang dibukukan;

Kewajiban Notaris berkaitan dengan pengiriman salinan dimaksud, diatur

Undang –Undang Jabatan Notaris sebagai berikut :

---

<sup>197</sup> Pasal 16 huruf ( g) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

- Notaris secara sendiri atau melalui kuasanya, menyampaikan secara tertulis salinan yang telah disahkannya dari daftar akta dan daftar lain yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lambat 15 (lima belas) hari pada bulan berikutnya kepada Majelis Pengawas Daerah .<sup>198</sup>

- Apabila dalam waktu 1 (satu) bulan notaris tidak membuat akta, notaris secara sendiri atau melalui kuasanya menyampaikan hal tersebut secara tertulis kepada Majelis Pengawas Daerah dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1).<sup>199</sup>

11. Uji petik terhadap akta;

Majelis Pengawas Daerah dalam pemeriksaan akan melakukan yang dinamakan “ uji petik ” pada salah satu akta lalu dicocokkan dalam protokol di kantor Notaris tersebut. Jika dalam uji petik tersebut ditemukan ada akta yang tidak sesuai dengan ketentuan, maka akan dilakukan pemeriksaan yang lebih detil dilakukan oleh Tim Pemeriksa, untuk menyesuaikan akta, dengan buku daftar akta dan klapper.

12. Penyerahan protokol yang berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih<sup>200</sup>;

13. Keadaan dan sarana kantor, antara lain;

-Ruang Kerja Notaris

- Ruang Karyawan Notaris

<sup>198</sup> . Pasal 61 ayat 1 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris*

<sup>199</sup> Pasal 61 ayat 2 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris*

<sup>200</sup> Pasal 63 ayat 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

- Ruang Tamu Notaris.
- Papan Nama Notaris
- Jumlah Karyawan yang terdiri dari :
  - Sarjana; dan Non Sarjana.
  - Komputer;
  - Mesin ketik;
  - Meja
  - Lemari
  - Kursi tamu;
  - Filling cabinet;
  - Pesawat telepon / Faksimile

14. Jam Kerja Kantor

15. Sanksi – sanksi yang pernah dijatuhkan

16. Penilaian pemeriksaan;

17, Saran – saran , apabila dalam pemeriksaan ditemukan oleh tim pemeriksaan Notaris tidak dapat memenuhi ketentuan dalam pemeriksaan maka tim pemeriksa menuliskan temuan tersebut dalam berita acara pemeriksaan. Pemeriksaan oleh Majelis pengawas Daerah yang langsung mendatangi Kantor Notaris dilakukan 1 (satu) kali dalam setahun dan dalam pemeriksaan tersebut Majelis Pengawas Daerah harus bertemu langsung dengan Notaris yang bersangkutan , tidak boleh diwakilkan oleh karyawan maupun orang lain.

Selain itu, tim pemeriksa mencatat pada buku daftar akta atau repertorium

yang termasuk dalam protokol Notaris dengan menyebutkan tanggal pemeriksaan, jumlah akta serta jumlah surat di bawah tangan yang disahkan dan surat di bawah tangan yang dibukukan pada tanggal pemeriksaan terakhir. Hal tersebut diatas adalah seperti yang diatur dalam Bagian V Kepmen Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004. Selanjutnya Tim pemeriksa membuat Berita Acara Pemeriksaan yang ditandatangani oleh ketua , sekretaris dan dua (2) orang anggota tim pemeriksa serta Notaris yang bersangkutan, dibuat dengan rangkap lima untuk keperluan Majelis Pengawas Daerah sendiri, Majelis Pengawas Wilayah, Majelis Pengawas Pusat dan Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia dan Notaris yang bersangkutan, seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia Republik Indonesia .

Hasil dari pemeriksaan oleh Tim Pemeriksa yang tertuang dalam Berita Acara Pemeriksaan di evaluasi untuk menilai tingkat kepatuhan Notaris terhadap Undang - Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris, dan hasil evaluasi tersebut yang dijadikan pertimbangan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan Notaris. Untuk mencapai sebuah praktek pembinaan dan pengawasan yang ideal, pada prinsipnya pembinaan dan pengawasan sangat bergantung kepada bagaimana pembinaan dan pengawasan itu dijalankan. Dengan kata lain, pelaksanaan pengawasan harus disesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan yang hendak dicapai melalui kegiatan tersebut.

Majelis pengawas juga berwenang memeriksa fisik kantor notaris beserta perangkatnya, juga memeriksa fisik minuta akta notaris. Dilihat dalam tataran yang ideal perlu dilakukan pemisahan mengenai kewenangan majelis pengawas,



yaitu majelis pengawas lebih tepat untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku notaris dalam menjalankan tugas jabatan notaris atau perilaku yang dapat mengganggu pelaksanaan tugas jabatan notaris, karena perilaku notaris berpedoman kepada UUJN untuk memberikan implikasi yang baik dalam pelaksanaan tugas jabatan notaris.<sup>201</sup>

Selanjut selain dari pemeriksaan kekantor Notaris Majelis Pengawas Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan sidang pemeriksaan.

Tata Cara Pemeriksaan terhadap Notaris yang diduga melakukan pelanggaran terhadap Undang - Undang Jabatan Notaris dan atau Kode Etik Notaris berdasarkan sumber hukum tersebut, pada garis besarnya yaitu:

1. Ketua atau Wakil Ketua Majelis Pengawas Daerah membentuk Majelis Pemeriksa Daerah Notaris yang mempunyai tugas menyelenggarakan sidang Pemeriksaan laporan yang diajukan Pelapor terhadap notaris selaku Terlapor atas dugaan pelanggaran Undang-Undang Jabatan Notaris dan atau Kode Etik Notaris;
2. Majelis Pemeriksa Daerah menyelenggarakan sidang pemeriksaan bersifat tertutup untuk umum dan Hukum Acara tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan " bersifat tertutup untuk umum " sehingga terjadilah ketidak seragaman sidang pemeriksaan di berbagai Daerah, dimana ada yang memperkenankan kuasa hukum Pelapor dan atau Terlapor hadir dan ada juga yang tidak membolehkan kuasa hukum Terlapor dan atau Pelapor hadir dalam sidang;

---

<sup>201</sup> Habib Adjie., *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2015 hal. 26.

3. Majelis Pemeriksa Daerah Notaris hanya berwenang melakukan "Pemeriksaan Fakta Hukum " atau mengumpulkan fakta - fakta hukum yang terungkap dalam sidang pemeriksaan, yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan untuk disampaikan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris. Majelis Pemeriksa Daerah Notaris tidak berwenang untuk menilai apakah akta akta notaris mengandung cacat yuridis atau tidak, tidak berwenang menilai apakah terlapor bersalah atau tidak bersalah dan tidak berwenang menjatuhkan sanksi terhadap Notaris selaku terlapor hanya sebatas rekomendasi yang dilaporkan kepada Majelis Pengawas. Wilayah.

Sebagaimana Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M..39-PW.07.10 tahun 2004 tanggal 28 desember 2004 telah tertuang di dalam keputusan tersebut tentang tugas Ketua, Wakil Ketua dan sekretaris Majelis Pengawas Daerah adalah sebagai berikut :

- 1, Tugas Ketua Majelis Pengawas Daerah
  - 1) Berwenang bertindak untuk dan atas nama serta mewakili Majelis Pengawas Daerah di dalam maupun di luar pengadilan;
  - 2) Membentuk Majelis Pemeriksa Daerah;
  - 3) Membentuk Tim Pemeriksa;
  - 4) Menyampaikan laporan kepada Majelis Pengawas Wilayah secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali pada bulan Juli dan Januari;
  - 5) Manandatangani buku daftar akta dan daftar surat;
  - 6) Menyampaikan tanggapan kepada Majelis Pengawas Wilayah atas keberatan Notaris berkenaan dengan penolakan izin cuti;
2. Tugas Wakil Ketua Majelis Pengawas Daerah Dalam hal Ketua berhalangan,

sesuai dengan keputusan rapat Majelis Pengawas Daerah, Wakil Ketua berwenang bertindak untuk dan atas nama serta mewakili Majelis Pengawas Daerah di dalam maupun di luar pengadilan termasuk melaksanakan tugas Ketua sebagaimana dimaksud pada angka 1.2), angka 1.3) dan angka 1.4)

### 3. Tugas Sekretaris Majelis Pengawas Daerah

- 1) Menerima dan membukukan surat-surat yang masuk maupun yang keluar;
- 2) Membantu Ketua/Wakil Ketua/Anggota;
- 3) Membantu Majelis Pemeriksa dalam proses persidangan;
- 4) Membuat berita acara persidangan Majelis Pengawas Daerah;
- 5) Membuat notula Rapat Majelis Pengawas Daerah;
- 6) Menyiapkan laporan kepada Majelis Pengawas Wilayah; dan
- 7) Menyiapkan rencana kerja dan anggaran tahunan yang ditujukan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dengan tembusan kepada Majelis Pengawas Wilayah

. Dalam hal terjadi dugaan pelanggaran terhadap jabatan Notaris, Majelis Pengawas Daerah Notaris akan menerapkan ketentuan aturan-aturan mengenai tata cara pemeriksaan atas laporan masyarakat tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang – Undang Jabatan Notaris dan perilaku Notaris atau Kode Etik Notaris, yang diatur dalam Permen Nomor 24 Tahun 2020 telah diatur di dalam Pasal 30.

Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 70 ayat (1) huruf (a) Undang – Undang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa Majelis Pengawas Daerah berwenang menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran perilaku atau Kode Etik Notaris dan pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris. Jadi pemeriksaan terhadap Notaris yang diduga melakukan

pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris tidak harus selalu diawali dengan laporan dari masyarakat.

Tata cara Pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah terhadap laporan masyarakat tentang adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan Notaris: laporan yang masuk ke Majelis Pengawas Daerah harus bersifat tertulis dan disampaikan dalam bahasa Indonesia yang disertai dengan alat bukti yang cukup, serta identitas pelapor juga harus jelas laporan yang akan diterima oleh sekretariat Majelis Pengawas Daerah melalui Sekretaris, yang akan ditelaah dan dikaji dari segi Formal Laporan baik Identitas, Bukti Permulaan, Identitas Notaris yang dilaporkan, serta dari segi Materiil

Laporan seperti apakah laporan tersebut merupakan salah satu bagian kewenangan dari Majelis Pengawas Daerah atau tidak Jika laporan dinyatakan lengkap, maka laporan akan diterima oleh sekretaris, dan apabila terdapat kekurangan secara formal maka akan di kembalikan untuk dilengkapi, serta jika dari segi materiil tidak memenuhi persyaratan akan ditolak dengan penyampaian secara tertulis dari Majelis Pengawas Daerah ;laporan yang telah diterima akan diregister oleh sekretaris dalam buku register perkara Majelis Pengawas Daerah dan diberikan nomor register laporan yang telah deregister akan disampaikan kepada ketua Majelis Pengawas Daerah untuk dapat dikaji lebih lanjut dan selanjutnya ditetapkan Majelis Pemeriksa paling lambat 3 hari setelah Perkara diregister yang terdiri dari 3 orang anggota yang terdiri dari ketiga unsur (birokrasi, akademisi, dan profesi Notaris ) yang dibantu oleh seorang sekretaris melalui surat penetapan Majelis Pemeriksa Notaris, dengan menunjuk salah satu

unsur sebagai ketua Majelis Pemeriksa, dalam waktu paling lama 5 hari kerja dari tanggal register perkara.penetapan

ketua Majelis Pengawas Daerah ditindaklanjuti dengan pemberitahuan kepada para Majelis terkait adanya penetapan serta laporan masyarakat yang kemudian diagendakan hari pemeriksaan oleh Majelis Pemeriksa;Pemeriksaan yang dilakukan Majelis tersebut harus sudah terselesaikan paling lambat 30 (tiga puluh ) hari sejak Perkara tersebut diregister Setelah hari pertama ditentukan, Majelis memerintahkan Sekretaris untuk memanggil kedua belah pihak ( pelapor dan terlapor ), dengan surat Panggilan yang sudah diterima paling lambat 5 hari kerja sebelum hari pemeriksaan dilakukan, dan dalam keadaan mendesak Panggilan dapat dikirim melalui Faximile dan segera disusul dengan Surat Panggilan .

Pada pemeriksaan pertama para pihak wajib hadir , untuk mendengarkan laporan dari pihak pelapor dan dapat ditanggapi oleh terlapor berdasarkan bukti yang dimiliki . Jika pada pemeriksaan pertama pihak pelapor tidak hadir walaupun telah dipanggil dengan patut maka pemeriksaan pertama ditunda dan dilakukan pemanggilan kedua.

Dan apabila pada pemeriksaan kedua Pelapor tidak datang juga maka laporan dinyatakan gugur dan tidak dapat diajukan kembali.kemudian jika Terlapor tidak hadir pada pemeriksaan pertama maka dipanggil untuk kedua kalinya, dan jika pada saat pemeriksaan kedua tidak hadir maka pemeriksaan dilanjutkan dan diputus tanpa kehadiran terlapor. pemeriksaan dilakukan secara tertutup untuk umum. Hasil pemeriksaan dituangkan kedalam Berita Acara Pemeriksaan yang

ditandatangani ketua dan juga anggota Majelis Pemeriksa yang disampaikan kepada ketua Majelis Pengawas Daerah Notaris. Majelis Pengawas Daerah Notaris mengirimkan hasil pemeriksaan berupa rekomendasi beserta kelengkapannya kepada Majelis Pengawas Wilayah.

Pengaturan fungsi dan tugas Majelis Pengawas Daerah Notaris tercantum dari pasal 69 sampai dengan Pasal 71 yang artinya Majelis Pengawas Daerah itu sebagai Majelis Pengawasan untuk mengawasi, melakukan pembinaan, dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan tugas dan jabatan notaris maupun perilaku notaris yang memiliki kewenangan dan kewajiban yang berlaku di seluruh Indonesia Majelis .Pengawas Daerah Notaris yang menjadi ujung tombak yang artinya yang langsung terjun dilapangan adalah tugas dari Majelis Pengawas Daerah. Mengenai pengawasan terhadap kinerja notaris

### **B. Kelemahan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Melaksanakan Kewenangannya Terhadap Notaris**

Sejak kehadiran institusi Notaris di Indonesia , pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh lembaga peradilan dan pemerintah, tujuan dari pengawasan agar para Notaris ketika menjalankan tugas jabatannya memenuhi semua persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris, demi untuk pengamanan kepentingan masyarakat. Karena Notaris diangkat oleh pemerintah, bukan untuk kepentingan diri Notaris sendiri melainkan untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya<sup>202</sup> .

---

<sup>202</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *op cit*, hal 301



Pengawasan terhadap notaris yang meliputi perilaku Notaris dan pelaksanaan jabatan notaris dilakukan oleh menteri yang di dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Majelis pengawas.<sup>203</sup> Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. Pengawasan terhadap Notaris dimaksudkan agar Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berdasarkan dan mengikuti peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan Notaris. Majelis Pengawas dalam menjalankan fungsi dan tugasnya berpegang dan berdasarkan ketentuan – ketentuan antara lain :

- a . Undang - Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan Notaris
- b. Undang –Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris
- c. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M.39- PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris; dan
- d. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 tentang Susunan organisasi Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan, -

Dan Pemberhentian , serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris

Majelis Pengawas Daerah dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman pada aturan tersebut diatas, namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya Majelis Pengawas Daerah terdapat kelemahan - kelemahan dalam menegakkan kewenangannya berupa sanksi terhadap notaris yang melakukan pelanggaran

---

<sup>203</sup> . Herlin Budiono, *op. cit.* hal .170.

dalam menjalankan jabatannya, yang berakibat pada tidak dapat dilaksanakannya kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris.

Berdasarkan ketentuan yang mengatur kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris hanya sebatas rekomendasi dan melaporkannya kepada Majelis Pengawas wilayah, oleh karenanya untuk menjalankan fungsi pengawasan yang tidak berjalan secara keseluruhan terhadap Para Notaris .

Dalam penelitian dilapangan terdapat beberapa temuan mengenai notaris yang bermasalah yang belum mentaati peraturan Jabatan Notaris antara lain :

a, Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya tidak melengkapi buku Protokolnya yang diperintahkan oleh Undang – Undang Jabatan Notaris .<sup>204</sup>

Pencatatan repertorium merupakan kewajiban yang tertera dalam Pasal 58 UUJN, sehingga akibat hukum yang timbul dikarenakan kelalaian dalam proses pencatatan adalah terjadinya pelanggaran hukum. Kelalaian notaris dalam pencatatan repertorium merupakan kelalaian administratif yang menyangkut perilaku notaris.

b. Notaris yang masih aktif tidak diketahui keberadaannya yang mana diketahui notaris tersebut pernah membuka kantornya dan menjalankan tugasnya dalam pembuatan akte Notaris.

Mengenai hal ini akan merugikan masyarakat ketika akan membutuhkan salinan kedua dari akte yang dibuat dihadapan notaris tersebut dan begitu juga apabila penyidik memerlukan foto copi minut akte untuk pembuktian dalam perkara dari para pihak yang bersengketa dari akte yang di buatnya. Begitu juga ketika ada laporan masyarakat kepada Majelis Pengawas terhadap

---

<sup>204</sup> *Opcit*

masalah akte yang dibuat dihadapannya maka untuk menyampaikan surat panggilan tidak dapat dilaksanakan dikarenakan tidak diketahui alamat notaris tersebut.

- c. Notaris yang masih aktif tidak pernah buka kantor/ tutup tidak beroperasi akan tetapi tetap menjalankan tugas jabatannya dan tetap membuat akte.

Mengenai hal ini akan merugikan masyarakat dan telah melanggar ketentuan Undang - Undang Jabatan Notaris, Ketika ada laporan masyarakat kepada Majelis Pengawas terhadap masalah akte yang dibuat dihadapannya maka untuk menyampaikan surat panggilan tidak dapat disampaikan kepada notaris tersebut.

- d. Notaris yang pensiun sampai saat ini belum menyerahkan protokolnya kepada notaris yang akan menerima protokolnya dan kantornya sudah tutup. Hal ini telah melanggar ketentuan Undang–Undang Jabatan Notaris dan akan merugikan masyarakat yang akan membutuhkan salinan kedua dari akte yang dibuatnya

Protokol Notaris yang diatur dalam undang-undang tersebut merupakan arsip negara yang sangat penting, yang harus dipelihara dan dijaga oleh Notaris karena merupakan alat bukti yang sah dan kuat apabila kelak dikemudian hari terjadi permasalahan diantara para pihak dalam suatu akta. Apabila Notaris yang bersangkutan sudah tidak menjabat lagi sebagai Notaris ataupun karena sesuatu hal menyebabkan Protokol Notaris diserahkan<sup>205</sup> atau berpindah ke

---

<sup>205</sup> pasal 63 Undang undang Nomor 2 Tahun 2014 *Tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*

1. Penyerahan Protoko I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari dengan pembuatan berita acara penyerahan Protokol Notaris yang Ditandatangani oleh yang menyerahkan dan yang menerima Protokol Notaris.

Notaris lainnya sebagai Pemegang Protokol Notaris dan para pihak yang tersebut atau terkait didalam sebuah akta berkehendak mencari dokumen-dokumen yang pembuatan aktanya pada waktu yang telah lalu maka dokumen-dokumen tersebut akan dapat dengan mudah diketemukan dengan adanya Protokol Notaris dari Notaris tersebut yang telah diserahkan atau berpindah ke Notaris lain yang ditugaskan sebagai Pemegang Protokol Notaris.

Mengenai hal ini akan merugikan masyarakat ketika akan membutuhkan salinan kedua dari akte yang dibuat dihadapan notaris tersebut dan begitu juga apabila penyidik memerlukan foto copi minut akte untuk pembuktian dalam perkara dari para pihak yang bersengketa dari akte yang di buatnya. begitu juga ketika ada laporan masyarakat kepada Majelis Pengawas terhadap masalah akte yang dibuat dihadapannya maka untuk menyampaikan surat panggilan tidak dapat dilaksanakan dikarenakan tidak diketahui alamat notaris tersebut.

- e. Notaris yang telah meninggal dunia sampai saat ini ahli warisnya belum Menyerahkan protokolnya dan sampai saat ini belum ada keluaraganya

- 
2. Dalam hal terjadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 huruf a, penyerahan Protokol Notaris dilakukan oleh Notaris kepada Notaris lain yang ditunjuk oleh Majelis Pengawas Daerah.
  3. Dalam hal terjadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 huruf g, penyerahan Protokol Notaris dilakukan oleh Notaris kepada Notaris lain yang ditunjuk oleh Majelis Pengawas Daerah jika pemberhentian sementara lebih dari 3 (tiga) bulan.
  4. Dalam hal terjadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 huruf b, huruf c, huruf d, huruf f, atau huruf h, penyerahan Protokol Notaris dilakukan oleh Notaris kepada Notaris lain yang ditunjuk oleh Menteri atas usul Majelis Pengawas Daerah
  5. Protokol Notaris dari Notaris lain yang pada waktu penyerahannya berumur 25 (duapuluh lima) tahun atau lebih diserahkan oleh Notaris penerima Protokol Notaris kepada Majelis Pengawas Daerah.
  6. Dalam hal Protokol Notaris tidak diserahkan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Majelis Pengawas Daerah berwenang untuk mengambil Protokol Notaris.”

memberitahukan kepada Majelis Pengawas Daerah tentang protokol Notaris tersebut. Mengenai hal ini akan merugikan masyarakat ketika akan membutuhkan salinan kedua dari akte yang dibuat dihadapan notaris tersebut dan begitu juga apabila penyidik memerlukan foto copi minut akte untuk pembuktian dalam perkara dari para pihak yang bersengketa dari akte yang di buatnya. begitu juga ketika ada laporan masyarakat kepada Majelis Pengawas terhadap masalah akte yang dibuat dihadapannya maka untuk menyampaikan surat panggilan tidak dapat dilaksanakan dikarenakan tidak diketahui alamat ahli waris dari notaris tersebut.

Meninggalnya seorang Notaris, selain meninggalkan masalah - masalah mengenai pekerjaan yang tertunda tentunya juga akan meninggalkan permasalahan lainnya terkait dengan protokol Notaris. Di dalam UUJN dan Undang – Undang jabatan notaris Pasal 1 butir 13 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyimpanan dan pemeliharaan Protokol Notaris tersebut terus berlangsung walaupun Notaris yang bersangkutan telah pensiun atau bahkan sudah meninggal dunia. Protokol Notaris tersebut diserahkan kepada Notaris lain sebagai Pemegang Protokol Notaris

Terkait protokol Notaris dalam hal Notaris meninggal dunia telah diatur dalam Undang–Undang Jabatan Notaris Pasal 63 ayat (2) yaitu :

“Dalam hal terjadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 huruf a<sup>206</sup> (meninggal dunia), penyerahan Protokol Notaris dilakukan oleh ahli

---

<sup>206</sup> pasal 62 Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang *Jabatan Notaris* penyerahan protokol Notaris dilakukan dalam hal Notaris :

a. Meninggal dunia;



waris Notaris kepada Notaris lain yang ditunjuk oleh Majelis Pengawas Daerah.

Pengalihan protokol Notaris dari ahli waris Notaris yang telah meninggal dunia kepada Notaris lain yang ditunjuk oleh Majelis Pengawas Daerah selaku pemegang protokol Notaris memang belum diatur secara khusus. Di dalam prakteknya masih banyak para ahli waris Notaris yang belum menyerahkan protokol Notaris kepada Notaris lain selaku pemegang protokol Notaris.

Pengaturan mengenai minuta akta dan protokol Notaris yang terdapat pada Undang – Undang Jabatan Notaris dan Undang - Undang Jabatan Notaris hanyalah sebatas pada pembuatan, penyimpanan dan penyerahan protokol Notaris serta pengambilan minuta akta dan pemanggilan Notaris sebagaimana termuat dalam Pasal 58 sampai dengan Pasal 66. Tidak ada sanksi yang ditujukan kepada ahli waris Notaris apabila tidak segera menyerahkan protokol Notaris kepada Notaris pemegang protokol, Secara tidak langsung dapat berakibat fatal bahkan dapat menimbulkan kerugian material yang sangat besar terhadap masyarakat yang akan atau masih membutuhkan akta yang terdapat didalam protokol Notaris yang purna tugas atau yang telah meninggal dunia untuk keperluan kepastian hukumnya.

Dalam hal Notaris meninggal dunia, maka protokol Notaris tersebut akan diserahkan kepada Notaris lain yang akan menggantikannya (Pasal 62 huruf a UU Jabatan Notaris). Penyerahan protokol dalam hal Notaris meninggal dunia,

- 
- b. Telah berakhir masa jabatannya;
  - c. Minta sendiri;
  - d. Tidak mampu secara rohani dan atau jasmani untuk melaksanakan tugas jabatan sebagai Notaris secara terus menerus lebih dari 3(tiga) tahun;
  - e. Diangkat menjadi pejabat negara;
  - f. Pindah wilayah jabatan;
  - g. Diberhentikan sementara; atau
  - h. Diberhentikan dengan tidak hormat;



dilakukan oleh ahli waris Notaris kepada Notaris lain yang ditunjuk oleh MPD (Pasal 63 ayat (2) UU Jabatan Notaris). Melalui pasal ini dapat kita lihat bahwa Notaris lain yang akan menerima protokol Notaris yang telah meninggal dunia adalah Notaris yang ditunjuk oleh MPD. Penyerahan protokol tersebut dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari dengan pembuatan berita acara penyerahan protokol Notaris yang ditandatangani oleh yang menyerahkan dan yang menerima protokol Notaris (Pasal 63 ayat (1) UU Jabatan Notaris)<sup>207</sup>

f. Notaris yang tidak membuat laporan daftar akta , daftar surat dibawah tangan yang disahkan dan surat dibawah tangan yang dibukukan.

Notaris wajib membuat laporan bulanan transaksi yang dia laksanakan, seperti akta , legalisasi, dan lain sebagainya. Setelah itu, Majelis Pengawas Daerah akan merangkum, dan setiap enam bulan sekali, Majelis Pengawas Daerah melaporkan ke Majelis Pengawas Wilayah yang lalu akan dilaporkan kembali ke Majelis Pengawas Pusat. Jika ada yang tidak bisa Majelis Pengawas Daerah lakukan atau kerjakan maka akan dikoordinasikan ke Majelis Pengawas Wilayah Wilayah Peran Majelis Pengawas sangat penting dalam membina dan megawasi Jabatan Notaris secara terus menerus mengenai prilaku diri pribadi di dalam menjalankan jabatan maupun di luar jabatannya sebagai ujung tombak untuk menjamin kepastian hukum terhadap masyarakat yang menggunakan jasa Notaris

Jabatan notaris diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Seorang notaris yang menjabat harus mematuhi undang-undang tersebut dan berpegang pada kode etik notaris. Hubungan antara peraturan jabatan notaris dan

---

<sup>207</sup> Tobing, G.H.S. Lumban, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1983. hal. 72

kode etik notaris terletak pada ketentuan kode etik notaris yang diangkat dari ketentuan peraturan jabatan notaris dan pengenaan sanksi terhadap pelanggar kedua-duanya.<sup>208</sup>

g. Hasil sidang laporan masyarakat terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran dalam jabatan dan perilakunya

Meskipun Majelis Pengawas Daerah mempunyai wewenang untuk menerima laporan dari masyarakat dan dari notaris lainnya dan menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran pelaksanaan jabatan notaris, tapi tidak diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi apapun. Dalam hal ini, Majelis Pengawas Daerah hanya berwenang untuk melaporkan hasil sidang dan pemeriksaannya kepada Majelis Pengawas Wilayah dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan, notaris yang bersangkutan, Majelis Pengawas Pusat, dan organisasi notaris;

Ketidak pastian hukum yang terdapat di Undang – Undang Jabatan Notaris dalam hal penentuan sanksi oleh Majelis Pengawas Daerah disertai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang – Undang Jabatan Notaris kepada Majelis Pengawas Daerah sebagai lembaga, yang berakibat hukum pada berhentinya upaya hukum untuk mencari keadilan atas pelanggaran yang merugikan para pihak yang terkait dengan pekerjaan jabatan Notaris.

Norma – norma Undang – Undang Jabatan Notaris yang diutarakan diatas memberikan ketidak pastian hukum bagi lembaga pelaksana pengawasan Notaris

---

<sup>208</sup> Abdulkadir Muhammad, , *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung ,2006, hal. 93

dalam menentukan sanksi apa yang tepat dan adil bagi para pihak yang dirugikan oleh Notaris, Majelis Pengawas Daerah tidak dapat menentukan sanksi untuk Notaris yang melakukan pelanggaran yang akan berakibat hukum pada sisi keadilan dari para pihak yang dirugikan.

Majelis Pengawasan Notaris mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap Notaris. Sanksi ini disebutkan atau diatur dalam Pasal 84 dan Pasal 85 Undang - Undang Jabatan Notaris, juga disebutkan kembali dan ditambahkan dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004.<sup>209</sup> Dengan pengaturan seperti itu ada pengaturan sanksi yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris tapi ternyata diatur dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M. 39-PW.07.10 Tahun 2004. Dengan demikian pengaturan sanksi yang terdapat dalam Pasal 85 Undang-Undang Jabatan Notaris, sanksi berupa teguran lisan dan teguran tertulis hanya dapat dijatuhkan oleh Majelis Pengawas Wilayah. Sanksi berupa pemberhentian sementara dari jabatan Notaris hanya dapat dilakukan oleh Majelis Pengawas Pusat, dan sanksi berupa pemberhentian tidak hormat dari jabatan Notaris dan pemberhentian dengan hormat dari jabatan Notaris hanya dapat dilakukan oleh Majelis pengawas Pusat.

Dalam tataran yang ideal, bahwa seharusnya semua jenjang Majelis Pengawas, mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi, berupa teguran lisan dan teguran tertulis, dan sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian dengan tidak hormat. Semua bentuk sanksi tersebut dapat diajukan keberatan

---

<sup>209</sup> Habib Adjie. 2011. *Op Cit*, hlm. 22

kepada instansi yang menjatuhkan sanksi tersebut dan jika tidak puas dapat mengajukan banding kepada instansi yang lebih tinggi dalam hal ini Majelis Pengawas Wilayah dan terus ke Majelis Pengawas Pusat

Kewenangan Majelis Pengawas dari uraian diatas dapat dipahami bahwa Menteri sebagai Tata Usaha Negara menerima kewenangan berupa pengawasan Notaris secara atributif atau langsung dari Undang- Undang, setelah itu Menteri mendelegasikan kewenangan mengawasnya kepada Majelis Pengawas Notaris. Bahwa delegasi itu melahirkan putusan yang bersifat Tata Usaha Negara harus dari badan atau jabatan Tata Usaha Negara kepada Badan atau jabatan TUN maupun pihak lain yang belum tentu Badan atau Jabatan TUN<sup>210</sup>



---

<sup>210</sup> Habib Adjie, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ketiga, (Jakarta : Sinar Gramedia, 2004), hal. 80

## B A B V

### REKONSTRUKSI REGULASI KEWENANGAN MAJELIS PENGAWAS DAERAH NOTARIS DALAM RANGKA OPTIMALISASI PENGAWASAN TERHADAP NOTARIS BERBASIS NILAI KEADILAN

#### A.Prinsip Keadilan Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Terhadap Notaris

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.

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.

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 social tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (sila II).<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan didalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensesikan atau menselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitik beratkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada didalam kelompok masyarakat hukum.<sup>212</sup> 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.

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.<sup>213</sup>

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang

<sup>212</sup><http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.h.l>

<sup>213</sup> Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan, Makalah*, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38



Digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “bevoegheid” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “bevoegheid”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “bevoegheid” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>214</sup>

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.

Pembinaan terhadap perilaku Notaris supaya diintensifkan. Disamping dari sisi notaris, juga perlu meningkatkan kesadaran masyarakat dengan melibatkan peran aktifnya melalui kebijakan pengawasan Notaris. Pembentukan kewenangan baru pengawasan Notaris dalam bentuk perubahan dalam UUJN Notaris untuk mewujudkan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Adapun rekomendasi utama dalam penelitian ini adalah merekonstruksi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang berbasis nilai keadilan.

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

---

<sup>214</sup> Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah*, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm 20

melulu bersikap formalistis yang kurang memperhatikan substansi keadilan.

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.

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

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 spritual, dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain dari pada yang biasa dilakukan

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.

Sesuai Ketentuan mengenai kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 juncto Peraturan

Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 24 tahun 2020 tentang Susunan Organisasi dan tata kerja, tata cara pengangkatan dan, Pemberhentian , serta anggaran majelis pengawas notaris.

Kewenangan Majelis Pengawas, dalam menjalankan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris tersebut terdapat kendala-kendala tidak adanya aturan yang mengatur tentang pemberian sanksi terhadap:

- a. Notaris yang menjalankan tugas dan jabatannya tidak melengkapi protokolnya
- b. Notaris yang terdaftar masih aktif tidak diketahui keberadaannya
- c. Notaris yang terdaftar masih aktif , kantornya tidak pernah buka/ tutup, tetapi tetap membuat akte.
- d. Notaris yang sudah pensiun tidak diketahui keberadaannya ,sedangkan protokol belum diserahkan kepada Notaris yang akan menerima protokolnya
- e. Notaris yang telah meninggal dunia , protokolnya belum diserahkan oleh ahli warisnya kepada Notaris pemegang protokolnya..
- f. Notaris yang tidak memberikan laporan daftar akta , daftar surat dibawah tangan yang disahkan dan surat dibawah tangan yang dibukukan setiap bulan kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris.
- g. Dalam hal melakukan sidang laporan masyarakat terhadap Notaris, Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak dapat membuat keputusan hasil siding.

Tujuan dari pengawasan agar para Notaris ketika menjalankan tugas jabatannya memenuhi semua persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan Notaris, demi untuk pengamanan dari kepentingan masyarakat, karena Notaris diangkat oleh pemerintah, bukan untuk kepentingan diri Notaris sendiri, tapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Tujuan lain dari pengawasan terhadap Notaris, bahwa Notaris dihadirkan untuk melayani

kepentingan masyarakat yang membutuhkan alat bukti berupa akta otentik sesuai permintaan yang bersangkutan kepada Notaris, sehingga tanpa adanya masyarakat yang membutuhkan Notaris, maka Notaris tidak ada gunanya .<sup>215</sup>

Pelaksanaan pengawasan Notaris yang dilakukan oleh majelis pengawas daerah sesuai Undang –Undang Jabatan Notaris disebutkan yaitu berdasar Pasal 1 angka 6 berbunyi :

Majelis Pengawas Notaris yang selanjutnya disebut sebagai Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris

Untuk mengawasi pelaksanaan kode etik dan pelaksanaan jabatan notaris, maka UUJN telah menetapkan majelis pengawas yang memiliki kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris. Keberadaan majelis pengawas notaris diharapkan membuat notaris selalu memegang teguh kebenaran-kebenaran hukum sebagai landasannya ketika melayani masyarakat sehingga tidak menimbulkan kesalahan atau kekhilafan yang merugikan masyarakat.<sup>216</sup>

Dengan demikian ada 3 (tiga) tugas yang dilakukan Majelis Pengawas, yaitu :

1. Pengawasan Preventif
2. Pengawasan Kuratif
3. Pembinaan

Pengawasan yang dilakukan oleh Majelis tidak hanya pelaksanaan tugas jabatan

---

<sup>215</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.* hal.115.

<sup>216</sup> Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, 2009, *Op Cit*, hal. 65.

Notaris agar sesuai dengan ketentuan UUJN, tapi juga Kode Etik Notaris dan tindak-tanduk atau perilaku kehidupan Notaris yang dapat mencederai keluhuran martabat jabatan Notaris. Dalam pengawasan Majelis Pengawas (Pasal 67 ayat 5) UUJN), hal ini menunjukkan sangat luas ruang lingkup pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas

Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi apapun. Meskipun Majelis Pengawas Daerah mempunyai wewenang untuk menerima laporan dari masyarakat dan dari Notaris lainnya dengan menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya gugatan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris, tapi tidak diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi apapun. Dalam hal ini, Majelis Pengawas Daerah hanya berwenang untuk melaporkan hasil sidang dan pemeriksaannya kembali kepada Majelis Pengawas Wilayah dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan, Notaris yang bersangkutan, Majelis Pengawas Pusat, dan Organisasi Notaris (Pasal 71 huruf e UUJN).

Wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris dilaksanakan /- terselenggara secara atributif ada pada menteri sendiri dimana secara atribusi pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu atau juga dirumuskan pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian wewenang ini didasarkan pada aturan hukum yang dapat dibedakan dari asalnya, yakni yang asalnya dari peraturan perundang-undangan pusat atau peratura daerah. Dalam hal pengawasan terhadap notaris diperintahkan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris.

Pelaksanaannya tidak dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan karena yang diatur dalam Undang - Undang Jabatan Notaris, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, maupun Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk memberikan sanksi apabila Notaris melanggar pelaksanaan atas Jabatannya dan perilaku hanya sebatas rekomendasi saja dan kemudian melaporkan kepada Majelis Pengawas Wilayah.

Kendala-kendala yang dihadapi oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris adalah:

- a. Ketidak tahuan masyarakat tentang keberadaan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang merupakan suatu badan yang mengawasi Notaris sehingga ketika masyarakat merasa dirugikan oleh Notaris tersebut, masyarakat tidak pernah membuat laporan kepada Majelis Pengawas Daerah melainkan langsung ke kantor polisi.
- b.. Tidak kooperatifnya notaris dalam mengikuti pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris

## **B. Upaya dalam menjalankan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris terhadap Notaris**

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.

Tujuan pengawasan adalah agar notaris memenuhi persyaratan dan menjalankan tugas jabatan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku demi pengamanan kepentingan masyarakat umum. Sedangkan yang menjadi tugas pokok pengawasan notaris adalah agar dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan.

Tugas Majelis Pengawas Daerah Notaris dijelaskan dalam UU Jabatan notaris dan Permenkum HAM Nomor 24 Tahun 2020 juga mengatur tentang susunan organisasi, tata cara pengangkatan anggota, pemberhentian anggota, serta anggaran majelis pengawas. Pasal 70 UUNJ 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 24 Tahun 2020 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 29 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 wewenanga yang tidak jauh berbeda dengan MPD. MPW dan MPD harus mendukung kinerja mendukung kinerja MPN di Ibu Kota. Jika pengurus MPN membutuhkan membutuhkan dukungan data misalkan, maka MPW dan MPD wajib memberikan memberikan bantuan dan dukungan.

Dalam hal mengenai kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris yang di atur dalam pasal 70 Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan Notaris dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2020 , tidak ada mengatur mengenai pemberian sanksi terhadap Notaris maka upaya dalam menjalankan kewenangan Majelis Perngawas Daerah Notaris yaitu :

- a. Notaris yang tidak melengkapi protokolnya dalam menjalankan tugas dan jabatannya, Majelis Pengawas Daerah Notaris memberitahukan secara lisan kepada Notaris tersebut agar melengkapinya dan melaporkannya kepada Majelis Pengawas Wilayah'
- b. Notaris yang terdaftar masih aktif tidak diketahui keberadaannya , Majelis Pengawas Daerah Notaris melaporkan hal tersebut kepada Majelis Pengawas Wilayah
- c. Notaris masih terdaftar aktif akan tetapi kantornya tidak pernah buka/tutup tetap membuat akta, Majelis pengawas Daerah Notaris telah melaporkannya kepada Majelis Pengawas wilayah

- d. Notaris yang sudah pensiun belum menyerahkan protokolnya dan tidak diketahui keberadaannya, Majelis Pengawas Daerah Notaris telah melaporkannya kepada Majelis Pengawas Wilayah.
- e. Notaris yang sudah meninggal dunia ahli warisnya tidak di ketahui keberadaannya dan belum menyerahkan protokolnya ,Majelis pengawas Daerah Notaris telah melaporkannya kepada Majelis Pengawas Notaris.
- f. Notaris yang tidak melapokan daftar akta , daftar surat dibawah tangan yang disahkan dan surat dibawah tangan yang dibukukan setiap bulannya, Majelis Pengawas Daerah Notaris telah melaporkannya kepada Majelis Pengawas Wilayah
- h. Mengenai sidang dari laporan masyarakat terhadap Notaris,Majelis Pengawas Daerah Notaris di dapat membuat keputusan hanya sebatas rekomendasi Majelis Pengawas Wilayah.

Terbentuknya Majelis Pengawas Notaris, tentunya diperlukan suatu peraturan bagi Majelis Pengawas Notaris untuk melakukan tugas dan wewenang pengawasannya sebagai petunjuk pelaksanaan. Tujuan dari adanya pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Pengawas Notaris adalah memberikan arah dan tuntunan bagi anggota Majelis Pengawas Notaris dalam menjalankan tugasnya, agar dapat memberikan pembinaan dan juga pengawasan kepada Notaris dalam menjalankan jabatan profesinya Sebagai pejabat umum, senantiasa meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerjanya, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi penerima jasa Notaris, karena adanya Notaris bukanlah untuk kepentingan Notaris itu sendiri tetapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayani atau meminta jasa Notaris.

Pada dasarnya yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap notaris adalah Menteri Hukum dan HAM yang dalam pelaksanaannya menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris. Menteri sebagai Kepala Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia. Dengan demikian kewenangan pengawasan terhadap notaris ada pada pemerintah, sehingga berkaitan dengan cara pemerintah memperoleh wewenang pengawasan tersebut. Wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris terselenggara secara atributif ada pada menteri sendiri dimana secara atribusi pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu atau juga dirumuskan pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian wewenang ini didasarkan pada aturan hukum yang dapat dibedakan dari asalnya, yakni yang asalnya dari peraturan perundang-undangan pusat atau peraturan daerah. Dalam hal pengawasan terhadap notaris diperintahkan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris. Pelaksanaan pengawasan Notaris yang dilakukan oleh majelis pengawas daerah sesuai UUJN 2014 disebutkan yaitu berdasar Pasal 1 angka 6 berbunyi : Majelis Pengawas Notaris yang selanjutnya disebut sebagai Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.

Hal ini karena Pembentukan Majelis Pengawas Notaris itu merupakan amanat Undang – Undang Jabatan Notaris, yang di dalam ketentuan tersebut



secara tegas disebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris merupakan wewenang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Sebelumnya, pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Pengadilan Negeri setempat di wilayah kerja Notaris yang bersangkutan.

Dalam organisasi Pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin adanya kearsipan antara penyelenggara Pemerintahan oleh daerah dan oleh Pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>217</sup>

Untuk mencapai sebuah praktek pengawasan yang ideal, pada prinsipnya pengawasan sangat bergantung kepada bagaimana pengawasan itu dijalankan. Dengan kata lain, pelaksanaan pengawasan harus disesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan yang hendak dicapai melalui pengawasan tersebut. Oleh karena itu, langkah-langkah yang diambil dalam melakukan pengawasan haruslah dipikirkan secara cermat dan teliti agar tepat sasaran. Berkenaan dengan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya Majelis Pengawas yaitu meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerja Notaris, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi penerima jasa Notaris dan masyarakat luas, maka dapat dikatakan pengawasan yang bersifat preventif dan kuratif masih belum dapat menjangkau atau belum maksimal untuk mencapai tujuan tersebut

Majelis Pengawas Daerah Notaris, ketika hendak melakukan pemeriksaan kepada Notaris seperti yang ditentukan dan diatur di dalam Undang-

---

<sup>217</sup> Viktor M. Simorangkir dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hal. 233.

Undang Jabatan Notaris tidak dapat dilaksanakan.

Majelis Pengawas Daerah Notaris hanya sebagai formalitas karena tidak adanya kepastian hukum dalam penegakan hukum terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran terhadap tugas dan jabatannya. Oleh karenanya untuk Penguatan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Medan sangat diperlukan agar dalam melaksanakan tugasnya dapat melakukan penjatuhan sanksi Sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris yang diatur dalam Undang – Undang Jabatan Notaris dapat ditegakkan

Dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki pejabat umum maka harus konsekuen melaksanakan kewenangannya sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Notaris yang memiliki kewenangan berdasarkan legalitas hukum, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Esensi dari asas legalitas adalah wewenang yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan banyak ahli menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum administrasi. Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban,- merupakan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” ( yang berarti wewenang atau berkuasa).

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>218</sup>

### **C. Pengawasan Notaris di Luar Negeri**

#### **Mekanisme Pengawasan Notaris di Amerika**

Di Amerika Serikat, ada dua jenis advokat yaitu attorney dan counselor at law yang dapat diangkat sebagai notary public tanpa dibutuhkan pendidikan tertentu. Notary Public berwenang menyatakan kebenaran tanda tangan atau dalam hal protes wesel serta memberi nasihat, menyusun dokum khususnya dokumen untuk keperluan perjanjian dengan luar negeri -Di Amerika Serikat kewenangan notary public tidak lebih dari pembuatan sertipikat terbatas dan kewenangan tersebut tidak dapat diperluas. Hanya sebagai legalisasi atau penentuan kepastian tanggal dan tandatangan. -Menurut Pasal 135 New York Executive Law tugas notary public terbatas pada : to administer oaths and affirmations ( mmengangkat

---

<sup>218</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 154

sumpah atau janji dan membuat sertipikat yang menyatakan hal itu); to take affidavits and depositions (depositions adalah tulisan/keterangan di bawah sumpah/janji yang diberikan oleh seorang saksi); to receive and certify acknowledgements (pemberian keterangan kebenaran bahwa pada tanggal tertentu oleh orang tertentu telah ditanda tangani suatu dokumen sebagaimana telah dijelaskan di atas); to demand acceptance or payment of foreign and inland bills of exchange etc. (membuat sertipikat yang menerangkan bahwa ia telah menawarkan pada hari tanggal tertentu suatu wesel dan memprotes suatu pembayaran yang dengan alasan tertentu telah ditolak pembayaran).<sup>219</sup> Tidak ada perbedaan akta otentik dengan akta di bawah tangan dalam produk Notary Public.

Di Amerika Serikat Notaris adalah orang yang ditunjuk oleh pemerintahan Negara yakni oleh Gubernur. Letnan Gubernur atau Sekertaris Negara, karena pengangkatan Notaris di tunjuk oleh negara maka pengawasan Notaris di Amerika Serikat diawasi oleh Negara dan lembaga Komisi yang dibentuk Negara.

### **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

---

<sup>219</sup> Hamler, *Perbandingan Hukum dalam Sistem Hukum*, 2018. hlm. 2.

menjalankan peran yang baru ini, BFT akan menggunakan perhitungan risiko dalam mengawasi semua kantor notaris. Selain melakukan pengawasan kantor BFT 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 system 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 kenotarian (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 hamper 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 sentrainformasinya. 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.

### **c. 3. 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.

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.

Kode Etik Notaris Jepang, tidak terdapat ketentuan yang mengatur mengenai tata cara pengawasan notaris 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,

1. Kode etik dibuat oleh profesi sendiri, karena kode etik semestinya dijiwai oleh cita-cita dan nilai-nilai yang hidup dalam profesi itu sendiri.
2. 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 dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Keberadaan perundang-undangan yang kemudian memberikan kewenangan atas keberadaan suatu institusi biasanya sekaligus mengatur tentang fungsi yang terkait kewenangan tersebut. Dalam konteks kewenangan dalam kegiatan tertentu dalam suatu kelembagaan yang diatur oleh undang-undang, fungsi biasanya merupakan rangkaian keadaan atau sifat dari adanya legitimasi formal yang saling terkait dengan kewenangan, agar kewenangan tersebut lebih memiliki keleluasaan. Kewenangan yang lebih leluasa, pada umumnya dijadikan landasan sesuai interpretasi hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan guna menghasikan suatu kebijakan dalam strategi penyelenggaraan pemerintahan. Kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum terhadap warga masyarakat sebagai subyek hukum dalam melakukan hubungan hukum keperdataan memang memerlukan alat bukti yang kuat untuk menentukan dengan jelas hak dan kewajibannya. Akta otentik merupakan alat bukti terkuat dan sempurna yang mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum seperti hubungan bisnis, perdagang, kredit bank, jual beli tanah, kegiatan sosial, dan lain-lain

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) pemerintahan adalah suatu

kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankan kannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>220</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara<sup>221</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan

---

<sup>220</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 219

<sup>221</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. hal 99

bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>222</sup>

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma–norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan–hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.<sup>223</sup>

Sanksi – sanksi merupakan bagian yang penting dalam hukum, dan tiap aturan hukum yang berlaku di Indonesia selalu ada sanksi pada akhir aturan hukum tersebut. Pembebanan sanksi di Indonesia tidak hanya terdapat dalam bentuk Undang-undang, tetapi bisa dalam bentuk peraturan lain, seperti keputusan menteri ataupun hukum lain dibawah undangundang. Pencantuman sanksi dalam berbagai aturan hukum tersebut seperti merupakan kewajiban yang harus dicantumkan dalam tiap aturan hukum. Jika dalam suatu aturan hukum ditentukan kepada siapa saja yang melanggar aturan hukum tersebut akan dijatuhi sanksi

Hakikat sanksi sebagai suatu paksaan berdasarkan hukum, juga untuk Memberikan penyadaran kepada pihak yang melanggarnya, bahwa suatu tindakan yang dilakukannya telah tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, dan

---

<sup>222</sup> Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelién R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hal. 385.

<sup>223</sup> Dellyana, Shant., *Konsep Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1988 hal 32



untuk mengembalikan yang bersangkutan agar bertindak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, juga untuk menjaga keseimbangan berjalannya suatu aturan hukum. Sanksi yang ditujukan terhadap notaris juga merupakan sebagai penyadaran, bahwa Notaris dalam melakukan tugas jabatannya telah melanggar ketentuan – ketentuan mengenai pelaksanaan tugas jabatan Notaris sebagaimana tercantum dalam Undang–Undang Jabatan Notaris, dan untuk mengembalikan tindakan Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya untuk tertib sesuai dengan Undang–Undang Jabatan Notaris, di samping dengan pemberian sanksi terhadap Notaris untuk melindungi masyarakat dari tindakan Notaris yang dapat merugikan masyarakat, misalnya membuat akta yang tidak melindungi hak - hak yang bersangkutan sebagaimana yang tersebut dalam akta Notaris. Sanksi tersebut untuk menjaga martabat lembaga Notaris, sebagai lembaga kepercayaan, karena jika Notaris melakukan pelanggaran, dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap Notaris

Sanksi menurut Philipus M. Hadjon menyatakan sanksi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan pada norma hukum administrasi

Dengan demikian unsur- unsur sanksi, yaitu :<sup>224</sup>

- a. Sebagai alat kekuasaan;
- b. Bersifat hukum publik;
- c. Digunakan oleh penguasa;

---

<sup>224</sup> Philipus M. Hadjon, “ *Penegakkan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) dan (4) UU No.4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup* “, (Surabaya : Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1996), hal. 1

d. Sebagai reaksi terhadap ketidak patuhan

. Sanksi-sanksi merupakan bagian yang penting dalam hukum, dan tiap aturan hukum yang berlaku di Indonesia selalu ada sanksi pada akhir aturan hukum tersebut. Pembebanan sanksi di Indonesia tidak hanya terdapat dalam bentuk Undang-Undang, tetapi bisa dalam bentuk peraturan lain, seperti keputusan menteri ataupun hukum lain dibawah undang-undang. Pencantuman sanksi dalam berbagai aturan hukum tersebut seperti merupakan kewajiban yang harus dicantumkan dalam tiap aturan hukum. Jika dalam suatu aturan hukum ditentukan kepada siapa saja yang melanggar aturan hukum tersebut akan dijatuhi sanksi pidana, perdata dan administrasi, maka kepada pelanggar dapat dijatuhi sanksi secara kumulatif.<sup>225</sup>

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa seakan-akan aturan hukum yang bersangkutan tidak bergigi atau tidak dapat ditegakkan atau tidak akan dipatuhi jika bagian akhir tidak mencantumkan sanksi. Tiada gunanya memberlakukan kaidah – kaidah hukum manakala kaidah -kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah - kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah – kaidah dimaksud secara prosedural (hukum acara)<sup>226</sup>

Sanksi merupakan alat pemaksa dan juga untuk mentaati ketetapan yang di tentukan dalam peraturan atau perjanjian. Saksi pada hakikatnya adalah untuk memberikan penyadaran kepada pihak yang melanggarnya bahwa suatu tindakan yang dilakukannya telah tidak sesuai dengan aturan hokum yang berlaku dan

---

<sup>225</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.* , hal. 262.

<sup>226</sup> *Loc. It*

untuk menyadarkan pelakunya agar bertindak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.<sup>227</sup>

Sanksi yang ditujukan terhadap Notaris bertujuan memberikan penyadaran, bahwa Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya telah melanggar ketentuan – ketentuan mengenai pelaksanaan tugas jabatan Notaris sebagaimana tercantun dalam Undang – Undang Jabatan Notaris, dan untuk mengembalikan tindakan Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya untuk tertib sesuai dengan yang di tentukan dalam Undang – Undang Jabatan Notaris, Disamping itu, pemberian sanksi terhadap Notaris juga untuk melindungi masyarakat dari tindakan Notaris yang dapat merugikan masyarakat. Sanksi tersebut untuk menjaga martabat lembaga Notaris sebagai lembaga kepercayaan karena jika Notaris melakukan pelanggaran dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap Notaris.

Pengawasan yang dilakukan terhadap Notaris bertujuan agar para Notaris sebanyak mungkin memenuhi persyaratan - persyaratan yang sudah ditentukan,- demi untuk pengamanan dan kepentingan masyarakat umum.<sup>228</sup> Adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi agar sanksi dapat dijatuhkan akan berkaitan dengan Karakter Sanksi. Karakter Sanksi merupakan daya mengikat suatu sanksi berdasarkan ciri-ciri tertentu yang terdapat dalam setiap jenis sanksi.

Adapun upaya menjalankan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dengan melakukan pengawasan dan pembinaan notaris yaitu sebagai berikut :

---

<sup>227</sup> Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, *Prinsip-prinsip Dasar Profesi Notaris*, ( Jakarta: Dunia Cerdas, 2013,hal 110

<sup>228</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *op.cit* , hal. 301.

1. Memberikan sosialisasi dan membuka akses kepada masyarakat yang ingin melaporkan segala bentuk pelanggaran terhadap peraturan tentang Notaris. Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Medan dalam hal pemberian sanksi kepada Notaris yang melanggar jabatan Notaris hanya dalam bentuk teguran lisan saja dan mencatatnya dalam berita acara pemeriksaan Notaris untuk selanjutnya dilaporkan kepada Majelis Pengawas Wilayah (MPW).
- 2..Memberikan pembinaan dan penyuluhan tentang perlunya kesadaran hukum bagi Notaris agar selalu taat dan patuh kepada Undang – Undang Jabatan Notaris maupun peraturan perundang -undangan yang lain mengenai jabatan Notaris Majelis pengawas yaitu :
  - a. Majelis Pengawas Daerah dengan jalan sering diadakan seminar / kajian hukum bersama dan sarasehan hukum bersama.
  - b. Kewenangan yang dimiliki oleh majelis pengawas hanya sebatas merekomendasikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, hal ini berdampak kepada Majelis pengawas Daerah tidak dapat menjatuhkan sanksi kepada Notaris. Kondisi seperti ini diharapkan pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana Undang – Undang Jabatan Notaris baik berupa peraturan ataupun Keputusan Menteri maupun Peraturan Menteri,
  - c. Undang – Undang Jabatan Notaris tidak mengatur siapa eksekutor Undang –Undang Jabatan tidak jelas siapa eksekutornya. Hal ini MPD, MPN, MPW harus membuat rancangan atau proposal kepada pemerintah agar segera menerbitkan peraturan pelaksana Undang - Undang Jabatan Notaris, seperti Peraturan, Kepmen,
  - d., Memberikan pembinaan dan penyuluhan tentang perlunya kesadaran hukum

bagi Notaris agar selalu taat dan patuh kepada Undang–Undang Jabatan Notaris maupun peraturan - perundang-undangan yang lain mengenai jabatan

Mengenai kewenangan pemberian sanksi oleh Majelis Pengawas Daerah di dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maupun dalam peraturan menteri tidak ada pengaturannya , kewenangannya hanya sebatas merekomendasikan dan melaporkan tugasnya kepada Majelis pengawas Wilayah apabila terjadi Notaris yang melakukan pelanggaran dalam menjalankan Jabatan dan perilakunya Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam melaksanakan kewenangannya dengan Melakukan pemeriksaan berkala 1 (satu) kali dalam 1(satu) tahun atau setiap waktu yang dianggap perlu dan memberikan pengawasan terhadap Notaris agar dalam menjalankan jabatan dan perilakunya sesuai dengan kode etik dan Undang-Undang Jabatan Notaris yang berlaku

#### **D. Rekonstruksi Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam**

##### **Rangka Optimalisasi Pengawasan Terhadap Notaris Berbasis Nilai**

##### **Keadilan**

Majelis pengawas daerah notaris sebagai ujung tombak yang 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.

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

Tujuan pengawasan adalah agar notaris memenuhi persyaratan dan menjalankan Tugasnya sebagaimana yang diatur dalam ketentuan –ketentuan dan 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.

Kewenangan Majelis Pengawas Notaris hanya sebatas rekomendasi yang dilaporkan kepada Majelis Pengawas wilayah dan Majelis pengawas Daerah tidak dapat memberikan keputusan sanksi terhadap notaris apabila melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat, sedangkan Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat mempunyai kewenangan untuk memberikan saksi terhadap notaris

Agar Majelis Pegawas Notaris Daerah dapat melaksanakan tugasnya perlu diberikan mandat pemberian sanksi tetrhadap notaris yang melakukan pelanggaran Undang- Undang Jabatan Notaris dalam melaksanakan tugasnya dan keputusan pemberian sanksi tersebut tidak harus sentralisasi di Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat, harusnya kewenangan pemberian sanksi bersifat disentralisasi secara berjenjang baik Majelis Pengawas Daerah , Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat mempuyai kewenangan yang sama untuk



dapat memberikan sanksi terhadap notaris yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris dalam melaksanakan tugas Jabatannya,

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, 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.

Sesuai Ketentuan mengenai kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 juncto Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor 40 tahun 2015 tentang Susunan Organisasi, tata cara pengangkatan anggota, Pemberhentian anggota, dan tata kerja majelis pengawas. Kewenangan Majelis Pengawas, dalam menjalankan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris tersebut terdapat kendala-kendala tidak adanya aturan yang mengatur tentang pemberian sanksi. Oleh karenanya perlu direkonstruksi pasal 70 tersebut agar kewenangan Majelis Pengawas daerah dapat melaksanakan tugas pengawasan terhadap notaris bisa optimal.

Majelis Pengawasan Notaris mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap Notaris. Sanksi ini disebutkan atau diatur dalam Pasal 84 dan Pasal 85 Undang – Undang Jabatan Notaris, juga disebutkan kembali dan ditambahkan dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004. Dengan pengaturan seperti itu ada pengaturan sanksi yang tidak disebutkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris tapi ternyata diatur dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M. 39-PW.07.10 Tahun 2004. Dengan demikian pengaturan sanksi yang terdapat dalam Pasal 85 Undang-Undang Jabatan Notaris, sanksi berupa teguran lisan dan teguran tertulis hanya dapat dijatuhkan oleh Majelis Pengawas Wilayah. Sanksi berupa pemberhentian sementara dari jabatan Notaris hanya dapat dilakukan oleh Majelis Pengawas Pusat, dan sanksi berupa pemberhentian tidak hormat dari jabatan Notaris dan pemberhentian dengan hormat dari jabatan Notaris hanya dapat dilakukan oleh Majelis pengawas Pusat.

Ketidak pastian yang terdapat di Undang –Undang Jabatan Notaris dalam hal penentuan sanksi oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris disertai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang – Undang Jabatan Notaris kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris sebagai lembaga, yang berakibat hukum pada berhentinya upaya hukum untuk mencari keadilan atas pelanggaran yang merugikan para pihak yang terkait dengan pekerjaan jabatan Notaris.

Norma – norma Undang – Undang Jabatan Notaris yang diutarakan diatas memberikan ketidak pastian hukum bagi lembaga pelaksana pengawasan Notaris dalam menentukan sanksi apa yang tepat dan adil bagi para pihak yang dirugikan

oleh Notaris, Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak dapat menentukan sanksi untuk Notaris yang melakukan pelanggaran yang akan berakibat hukum pada sisi keadilan dari para pihak yang dirugikan.

Dalam tataran yang ideal, bahwa seharusnya semua jenjang Majelis Pengawas, mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi, berupa teguran lisan dan teguran tertulis, dan sanksi pemberhentian sementara dan pemberhentian dengan tidak hormat. Semua bentuk sanksi tersebut dapat diajukan keberatan kepada instansi yang menjatuhkan sanksi tersebut dan jika tidak puas dapat mengajukan banding kepada instansi yang lebih tinggi dalam hal ini Majelis Pengawas Wilayah dan terus ke Majelis Pengawas Pusat

Untuk mewujudkan majelis pengawas daerah Notaris yang memiliki keadilan, kepastian dan kemanfaat hokum yang berkeadilan perlu adanya suatu rekonstruksi kebijakan. Jadi pengawasan terhadap notaris oleh majelis pengawas daerah notaris mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi terhadap notaris yang dalam menjalankan tugas jabatannya telah melanggar ketentuan yang ada di dalam Undang- Undang Jabatan Notaris untuk itu pasal 70 Undang- Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan notaris perlu direkonstruksi , sehingga kewenangan majelis pengawas daerah notaris dapat memberikan sanksi terhadap notaris dan majelis pengawas daerah notaris dapat bekerja secara optimal dan berbasis nilai keadilan. 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.<sup>229</sup>

Berdasarkan uraian diatas maka rekonstruksi kebijakan pengawasan notaris

sebagai berikut :

Sebelum rekonstruksi	Kelemahan-kelemahan	Setelah rekonstruksi
<p>Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004. Tentang Jabatan Notaris</p> <p>-Dalam melaksanakan tugasnya Majelis Pengawas Daerah Notaris Kewenangannya hanya sebatas mekomendaskani kepada Majelis Pengurus Wilayah Notaris dan tidak dapat memberikan keputusan sanksi terhadap Notaris .</p>	<p>- Tidak adanya dasar hukum yang kuat dan jelas bagi Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk pemberian sanksi bagi Notaris</p> <p>-Tingkat kepatuhan Notaris masih sangat rendah dalam melaksanakan Undang-Undang Jabatan Notaris</p>	<p>Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004. Tentang Jabatan Notaris</p> <p>-Dalam melaksanakan tugasnya Majelis Pengawas Daerah Notaris Kewenangannya memberikan Keputusan sanksi terhadap Notaris apabila Notaris keberatan atas putusan Majelis Pengawas Daerah Notaris mengajukan banding ke Majelis Pengawas Wilayah Notaris</p>

<sup>229</sup> 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, Hal. 109.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Adapun hal-hal yang menyebabkan kewenangan majelis pengawas notaris belum optimal melakukan pengawasan terhadap notaris yang belum berbasis keadilan karena antara lain:

1. Regulasi kewenangan majelis pengawas daerah notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris belum berbasis nilai keadilan yang tercantum didalam pasal 70 Undang-Undang Jabatan Notaris nomor 30 tahun 2004 hanya sebatas rekomendasi dan melaporkannya kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris dan tidak ada mengatur tentang pemberian sanksi terhadap notaris yang melakukan pelanggaran dalam menjalankan tugas dan jabatannya
2. Kelemahan-kelemahan regulasi kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam rangka optimalisasi pengawsan terhadap Notaris saat ini belum berbasis nilai keadilan karena Majelis Pengawas Daerah Notaris tidak mempunyai kewenangan untuk pemberian sanksi bagi Notaris yang melakukan pelanggaran Undang-Undang Jabatan Notaris. sehingga tingkat kepatuhan Notaris masih sangat rendah dalam melaksanakan Undang-Undang Jabatan Notaris.

3 Rekonstruksi regulasi kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap notaris berbasis nilai keadilan maka perlu adanya revisi terhadap pasal 70 Undang–Undang Jabatan Notaris yang memberikan kewenangan kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemberian sanksi kepada Notaris yang melakukan pelanggaran Undang–Undang Jabatan Notaris. dan juga untuk peningkatan kepatuhan Notaris dalam melaksanakan Undang–Undang Jabatan Notaris.

#### **B. Saran**

1. Adanya penguatan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk pemberian sanksi kepada Notaris yang melakukan pelanggaran yang diatur dalam Undang–Undang Jabatan Notaris.
2. Kepada Notaris untuk mematuhi ketentuan–ketentuan dalam Undang–Undang Jabatan Notaris untuk menghindari persoalan–persoalan hukum yang akan timbul di kemudian hari.
- 3.. Kepada Pemerintah untuk merevisi Undang–Undang Jabatan Notaris dalam rangka pemberian kewenangan kepada Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk menjatuhkan sanksi kepada Notaris yang melanggar Undang–Undang Jabatan Notaris

#### **C. Implikasi Kajian**

1. Secara Teoritis  
Secara teoritis kajian di dalam disertasi ini menawarkan konsep pemikiran



hukum integralistik terkait kewenangan majelis pengawas daerah Notaris terhadap Notaris dalam menjalankan tugasnya yang melanggar ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris

## 2. Secara Praktis

Secara praktis kajian disertasi ini hendak memberikan bahan masukan kepada pemerintah untuk mampu melakukan penegakan hukum terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran dalam menjalankan tugas dan jabatannya melalui majelis pengawas daerah notaris sehingga kepatuhan notaris dalam menjalankan tugas jabatannya tidak melanggar ketentuan undang-undang jabatan notaris



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku - Buku:

- AbdulKadir Muhammad, 2004, *Metode Penelitian Hukum, Bandung*, Citra Aditya Bakti.
- Achmad Ali, 2009, *Menguak Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial-Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legis-prudence)*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Jakarta: Kencana.
- Astim Riyanto, 2002, *Filsafat Hukum, Bandung*: Yapemdo.
- Bagir Manan (ed), 1996, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Essai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignyo, SH., Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua,- Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Bambang Waluyo, 1993, *Metode Penelitian Hukum*, Semarang, Ghalia Indonesia
- Bambang Waluyo, 2001, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Jakarta, Penerbit Sinar Grafika.
- Barda Nawawi Arief, 1998, *Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bodgan, Robert and Steven J Taylor, 1975, *Introducton to Qualitative Research Methods: A Phenomenological Approach to the Social Sciences*, New York : John Wiley & Sons.
- BPHN, 1997/1998, *Penyusunan Kamus Hukum Umum Bahasa Belanda Bahasa Indonesia*, Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman dan HAM RI
- Burhan Ashofa , 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Bhineka Cipta.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008, *Pokok-pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama..
- , 1996, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia* ,Jakarta: Rajawali Pers.

- David, Rene and John E.C. Brierly, 1978, *Major Legal System in the World Today*, 2ed edition, London: Stevens and Sons.
- Dhiauddin Rais, M., 2001, *Teori Politik Islam*, Jakarta: Gema Insani Press Echols.
- , John M. dan Hasan Shadily, 1996, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta :Gramedia Pustaka Utama.
- Ediwarman, 2016, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum Panduan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- E. Utrecht/Moh .Saleh Djindang 1990, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Cetakan 9*, Jakarta, PT Ichtiar Baru.
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Farouk Muhammad dan H.Djaali, 2005, *Metodologi Penelitian Sosial*, Edisi Revisi, Jakarta: PTIK Press dan Restu Agung.
- Franz Magnis Suseno, 2001, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- GHS Lumban Tobing, 1983, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta, cetakan III,- Erlangga..
- GHS Lumban Tobing, 1999, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta, Erlangga,
- Habib Adjie, 2007, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Surabaya, Refika Aditama..
- Habib Adjie 2011, *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, Bandung, Refika Aditama, Bandung.
- Herlian Budiono, 2008, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta, Sinar Harapan .
- Irawan Soehartono, 2002, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- Ira Koesomawati, dan Yunirman Rijan, 2009, *Ke Notaris*, cetakan I, Jakarta, Raih Aksa Sukses.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Cetakan Pertama Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

- Jimly Asshiddiqie, 2007 , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Rajawali Press.
- Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Jambi, Mandar Maju.
- Johny Ibrahim ,2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang Bayu Media Publishing.
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Malang: Bayumedia Publishing.
- Jujun S. Suriasumantri, 1999, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Jakarta :Pustaka Sinar Harapan, Cetakan Keduabelas.
- Kahar Masyhur, 1985, *Membina Moral dan Akhlak*, Jakarta: Kalam Mulia.
- Kelsen, Hans, 2007, *General Theory of Law and State*, Penerjemah Soemardi , - Jakarta: BEE Media Indonesia.
- Koentjaraningrat, 1993, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga,- Jakarta: Gramedia.
- Lexy J. Moleong, 1990, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Liliana Tedjosaputro, 1994. *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana* , (Yogyakarta : Biagraf Publishing.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 2003, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung :Mandar Maju.
- Lubis, M. Solly, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju.
- Lubis, M. solly ,2012, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Medan, Sofmedia.
- Mardalis, 1999, *Metode Penelitian (Suatu Pendekatan Proposal)*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Editor: R. Otje Salman S. dan Edi Damian, Cetakan Kedua,- Bandung: Alumni, 2006.

- Moh. Mahfud MD dan SF Marbun, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty.
- Moh. Mahfud M.D, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta:- Gramedia.
- Muchsin, 2006, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Iblam.
- Muhammad Tahir Azhary, 1995 (1), *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI-Press.
- Muhammad Tahir Azhary, 2003, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama,- Jakarta: Prenada Media.
- Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- R. Sri Soemantri Martosoewignyo. 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.
- , 1995, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI-Press.
- Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger.
- Nur Basuki, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan tindak Pidana Korupsi*,- Yogyakarta, Laksbang Mediatama, Yogyakarta.
- Notonagoro, (t.t), "Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (*Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia*)" dalam *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Cetakan Keempat, Jakarta: Pantjuran Tudjuh.
- Otje Salman S., R. dan Anton F. Susanto, 2009, *Teori Hukum, (Mengingat,- Mengumpulkan dan Membuka Kembali)*, Cetakan Kelima, Bandung: Refika Aditama.
- Otje Salman S., R., 2010, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamisasi Masalah)*, Cetakan Kedua, Bandung: Refika Aditama.
- , 1987, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Bandung: Armico.
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Grup.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya : Bina Ilmu.



- Philipus M. Hadjon & Tatik Sri Djatmiati, 1997, *Tentang Wewenang*, Surabaya :- Majalah Yuridika, Edisi V.
- Philipus M. Hadjon dkk, 2001, *Penegakan Hukum Administrasi Indonesia Intodution To The Indonesian Administrarive Law*, Cetakan VII, Yogyakarta ,Gajah Mada University Press .
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1982, *Renungan tentang Filsafat Hukum*, Jakarta: Rajawali.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- R. Sri Soemantri Martosoewignyo, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992 .
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge.
- Rianto Adi, 2005. *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Edisi Kedua , Jakarta,- :Granit.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Keempat, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rosady Ruslan, 2003, *Metode Penelitian Public Relation dan Komunikasi*, Jakarta , Rajawali Pers,
- Salim HS, 2006 , *Hukum Kontrak-Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesiaan,-* Jakarta: C.V. Utomo.
- Silalahi, Uber, 1999, *Metode dan Metodologi Penelitian*, Bandung: Bina Bhudaya
- Sjaifurrachman, dkk, 2011 , *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta* , Bandung, Mandar Maju.
- Soejono. H. Abdurahman, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Malang, Bina Cipta.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press .
- Soerjono soekamto, 1991, *pengantar penelitian Hukum*, Jakarta; UII .



Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Keenam, Jakarta: RadaGrafindo Persada.

Sudikno Mertokusumo, 1993, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung:- Citra Aditya Bakti.

Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka.

Sumadi Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Jakarta; Raja Grafindo Persada.

Sunaryati Hartono, C.F.G., 1984, *Kembali ke Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

Sutan Remy Sjahdeini, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia.

Tan Thong Kie, 2000, *Studi Notariat, Serba-serbi Praktek Notaris*, Buku I .Jakarta : PT Ichtar Baru Van Hoeve/

Tan Thong Kie, 2007 , *Study Notariat & Serba Serbi Praktek Notaris*, Jakarta, Ichtar Baru Van Hoeve.

Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung: Nusa Media.

Wuisman JJJ, Penyuntik M.Hisyam, 1996, *penelitian ilmu social*, jilid I, Jakarta,- Universitas Indonesia press.

Yuliantri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan*, cetakan II,- Jakaera, PT. Raja Grafindo Persada.

Zainudin Ali, 2009, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika,

Zulkarnen Lubis dkk, 2018, *Panduan Pelaksanaan Penelitian Tesis*, Medan,- Perdana Publishing, , Cetakan Pertama

#### **Peraturan Perundang-undangan:**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 *Tentang Jabatan Notaris*.

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

Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2004 *Tentang Jabatan Notaris*

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor :- 24 Tahun 2020 *tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian, Serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris*

### **Majalah/Artikel/Jurnal:**

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, Hal. 109

Anonim, *Paradigma Penelitian Kualitatif dan Pendekatannya*,  
<https://pakarkomunikasi.com>.

Djoko Sarwoko, 1996, "*Beberapa Model Alternatif Dispute Resolution*, *Majalah Varia Peradilan*, Tahun XI No. 124, Januari.

Lubis, M. Solly, 1981, "*Wawasan Nasional Bidang Politik Hukum: Suatu Tinjauan terhadap Sudut Kenegaraan*", dalam *Majalah Hukum Nasional*, Jakarta :BPHN-Departemen Kehakiman RI, No.1.

Tengku Erwinsyahbana, 2017, "*Perspektif Negara Hukum Berdasarka "Pancasila"*" Artikel, Medan: Program Magister Kenotariatan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Hamid S. Attamimi, A., 1990, "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*", Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.

Tan Kamelo, 2002, "*Perkembangan Lembaga Jaminan Fidusia: Suatu Tinjauan Putusan Pengadilan dan Perjanjian di Sumatera Utara*", Disertasi, Medan :PPs-USU.

Tengku Erwinsyahbana, 2012, "*Perspektif Hukum Perkawinan Antar Agama yang Berkeadilan Dikaitkan dengan Politik Hukum Perkawinan Indonesia Dalam Rangka Pembangunan Hukum Keluarga Nasional*", Disertasi ,Bandung,- Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.

### **Internet**

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

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

