

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah jatuhnya rezim Soeharto tahun 1998, berbagai perubahan fundamental dalam tata kelola pemerintahan dirombak secara menyeluruh. Pemerintahan yang selama 32 tahun dibawah rezim orde baru dengan sifat sentralistiknya, tiba-tiba harus terhenti oleh derasnya desakan reformasi di semua bidang pemerintahan. Maka, sejak bergelornya era reformasi, perubahan mendasar dalam tata kelola pemerintahan pun terjadi, sifat sentralistik sebagai ciri khas demokrasi otoritarian dirubah menjadi demokratis (desentralistik).¹

Salah satu pondasi dalam orde reformasi adalah ditandainya dengan terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian mengalami penyempurnaan menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar yuridis perubahan sistem pemerintahan di Indonesia. Undang-Undang tentang

¹ Dr. Pratikno memberikan gambaran tentang sentralistiknya orde baru saat itu dengan..”*mekanisme kontrol politik secara nasional tersebut bahu-membahu dengan sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi secara nasional yang sangat bias pusat (Jakarta dan kemudian Jawa). Dengan adanya wacana pembangunan nasional, pemerataan pembangunan antar daerah dan integrasi nasional, pemerintah melakukan pengelolaan sumber daya ekonomi daerah secara nasional. Pertambangan, hutan, beberapa hasil laut dan beberapa jenis perkebunan dikelola secara nasional yang hasilnya dibawa secara penuh ke Jakarta*”. Lihat. Pratikno, *Pengelolaan Hubungan Antara Pusat dan Daerah, dalam Desentralisasi dan Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokrasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hal.33

Pemerintahan Daerah ini telah mengatur sedemikian rupa bahwa sebagian besar kewenangan atau urusan di desentralisasikan kepada daerah otonom.

Munculnya reformasi sebagai jawaban atas kebuntuan orde baru dalam memberikan jawaban terhadap tantangan negara moderen yang demokratis telah melahirkan konsep *the new public mangement* di Indonesia, yang dipicu oleh merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan. Birokrasi selama ini hanya dijadikan sebagai alat politik bagi rezim yang berkuasa, rakyat menjadi sulit untuk menghargai apa yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, birokrat atau unsur-unsur lain yang terdapat dalam birokrasi publik. Birokrasi dianggap sebagai penyebab in-efisiensi dan penghambat bagi pembangunan. Kumorotomo, W² mengemukakan bahwa:

di masa mendatang, para pembuat keputusan atau kebijakan memikul tugas yang berat untuk memperoleh kembali kepercayaan masyarakat seraya membuktikan bahwa seluruh proses politik dan pembuatan kebijakan yang terjadi akan memberi keuntungan bagi segenap unsur rakyat.

Pemerintahan daerah dalam era otonomi daerah dihadapkan pada berbagai tekanan dan tantangan untuk meningkatkan efisiensi sekaligus profesionalisme birokrasi. Pemerintahan daerah tidak terlepas dari dua unsur penting di dalamnya, yaitu : (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi pemerintahan daerah sebagai mitra pemerintah daerah, dan (2) Lembaga eksekutif daerah (pemerintah daerah), yaitu Kepala Daerah beserta jajarannya.

² Kumorotomo, *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa pada Masa Transisi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal. 20

Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa secara hukum DPRD mempunyai kedudukan yang strategis dalam melaksanakan kebijaksanaan pembangunan di daerah. Sebab, DPRD merupakan lembaga perwakilan masyarakat yang mencerminkan aspirasi masyarakat dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 45 pada huruf (e) menjelaskan, mengenai kewajiban DPRD untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Baskoro³ menjelaskan bahwa DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki peran penting, yakni:

1. Menentukan *policy* (kebijaksanaan dan membuat undang-undang). Untuk itu DPR atau DPRD diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang disusun oleh pemerintah serta hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini badan perwakilan rakyat diberi hak kontrol khusus.

Fungsi selanjutnya daripada DPR atau DPRD adalah fungsi *budgeting*, dimana bersama dengan eksekutif melakukan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau biasa disingkat APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja

³ Baskoro, *Evaluasi Kerja Sumber Daya Manusia*, Refika Aditama, Bandung, 2001, hal. 15

Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan menjadi dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember. APBD merupakan instrumen penting kebijakan pemerintah daerah, yang tidak bisa dipahami hanya sebagai suatu dokumen keuangan semata, tetapi juga merefleksikan komitmen politik dan prioritas kebijakan sosial ekonomi pemerintah.

Kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara mengalami perubahan yang sangat mendasar, seiring perubahan sistem desentralisasinya. Pada saat sistem pemerintahan sentralistik, kedudukan DPRD dibuat lemah. Sebaliknya, jika sistem pemerintahan desentralistik, maka DPRD memiliki posisi sebagai mitra eksekutif. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas dinyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.⁴

Makna desentralisasi dapat diartikan sebagai pemberian otonomi daerah seluas-luasnya yang berarti pemberian kewenangan dan kekuasaan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal. Agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, maka pemberian kewenangan dan kekuasaan yang luas tersebut harus diikuti dengan pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi

⁴ Wasistiono, S., dan Wiyoso, Y, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hal 10

pengawasan ini dapat dilakukan salah satunya melalui optimalisasi fungsi dan peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah.⁵

Pengawasan merupakan salah satu fungsi utama yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) selain fungsi legislasi dan anggaran. Aspirasi masyarakat dalam bidang pengawasan seyogyanya secara melembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPRD. Fungsi pengawasan diharapkan bisa berjalan efektif sesuai harapan masyarakat, peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku.⁶

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 343 bahwa pengawasan merupakan salah satu dari tiga fungsi DPRD. Fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

⁵ 10 DPRD berperan dalam membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Terkait fungsi anggaran, beberapa prinsip yang terkandung di dalamnya antara lain : a. DPRD harus memegang teguh prinsip kemanfaatan anggaran bagi masyarakat; b. Anggaran diarahkan pada anggaran berbasis kinerja; c. Disiplin anggaran; d. Transparansi anggaran, dan *value of money* yang merupakan aspek ekonomi, efisiensi dan efektif. e. Semua bentuk pengadaan barang, pengelolaannya, serta pengelolaan keuangan yang terukur. Lihat. Bachrul Amiq, *Aspek Hukum Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Perspektif Penyelenggaraan Negara Yang Bersih*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2010, hal. 68.

⁶ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 anggota legeslatif memiliki fungsi, tugas, wewenang dan hak melekat untuk melakukan kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Fungsi pengawasan DPRD sesungguhnya merupakan sistem pengawasan politis yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Pengawasan politis sangat terkait dengan kepentingan masyarakat yang ditujukan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah berpihak pada kepentingan masyarakat. Lihat Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hal. 219

Pemerintah Daerah, pasal 42 ayat (1) point c menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.⁷

Pengawasan semestinya merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga DPRD. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances*. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kepada eksekutif substansinya adalah mengarah pada pengawasan politik atau kebijakan. Sementara itu pengawasan administrasi dilakukan oleh lembaga yang dibentuk oleh negara/ pemerintah yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK), dan Lembaga Pengawasan Fungsional lainnya (BPKP, Irjen pada Kementerian/Lembaga Non Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) di Propinsi dan Kabupaten/Kota).

Salah satu bentuk pengawasannya adalah DPRD bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali

⁷ Sebenarnya DPRD adalah lembaga politik. Sifatnya sebagai lembaga politik tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Prasyarat pokok untuk menjadi anggota DPRD adalah kepercayaan (legitimasi) rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis. Faktanya, para anggota DPRD berasal dari berbagai latar belakang yang sangat beragam. Lihat. Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, hal 45.

ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu terhadap rancangan peraturan daerah yang akan ditetapkan menjadi Perda. Hal ini dapat dipahami bahwa sebenarnya lembaga DPRD itu adalah lembaga politik.

Pertama-tama yang harus dipahami sebagai lembaga politik adalah sifatnya sebagai lembaga politik tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perspektif sebagai lembaga politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis. Meskipun seseorang bergelar pendidikan tinggi, jika tidak dipercaya oleh rakyat, maka tidak dapat menjadi anggota legislatif. Sebaliknya, meskipun seseorang tidak memiliki pendidikan tinggi, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan "*legitimate*" untuk menjadi anggota DPRD.

Besarnya peran, fungsi dan kewenangan lembaga legislatif tersebut mengundang banyak elemen masyarakat untuk masuk sebagai anggota dewan, baik daerah (kabupaten atau kota, propinsi, terlebih pusat). Pengusaha, birokrat, advokat, dokter, tokoh agama, tokoh masyarakat, dan tidak terkecuali adalah seorang Notaris dan atau PPAT. Fenomena diperebutkannya kursi legeslatif bukanlah terjadi pada akhir-akhir ini saja, sejak zaman kemerdekaan pun sudah menjadi medan perebutan. Hal tersebut dikarenakan kedudukan, tugas dan fungsi anggota dewan dalam struktur pemerintahan daerah maupun pusat begitu diperhitungkan, selain gaji yang cukup besar.⁸

⁸ Legislatif adalah struktur politik yang fungsinya membuat undang-undang. Dimasa kini, lembaga tersebut disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat DPR) (Indonesia),

Jabatan Notaris maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah banyak yang ditinggalkan untuk mengikuti prosesi pemilu legeslatif. Sebagai langkah awal maka, seorang Notaris maupun pejabat Pembuat Akta Tanah masuk ke dalam keanggotaan partai, dan mengikuti semua prosedur pencalegan, untuk kemudian dipilih oleh masyarakat untuk menjadi anggota dewan.

Bolehkah seorang Notaris maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah menjabat sebagai anggota dewan? Pertanyaan semacam ini tentunya harus dirunut dari semua peraturan perundangan yang mengatur tentang jabatan notaris (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris), Pejabat Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 *juncto* Pasal 30 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006) maupun ketentuan pencalegan yang termuat dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Notaris dalam menggunakan haknya untuk bisa duduk mewakili masyarakat sebagai anggota Dewan, juga diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat Undang-undang Pemilu) pasal 50 ayat (1) huruf l, dikatakan, mereka harus membuat pernyataan bersedia untuk tidak berpraktek sebagai notaris dan pejabat pembuat akta

House of Representative (Amerika Serikat), ataupun *House of Common* (Inggris). Lembaga-lembaga ini dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang diadakan secara periodik dan berasal dari partai-partai politik. Lihat. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2001, hal 23.

tanah (yang selanjutnya disingkat PPAT). Juga disebutkan, tidak melakukan penyediaan barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR.

Selain undang-undang Pemilu, sebagai notaris, tentunya mereka juga terikat dengan ketentuan perundangan yang mengatur jabatan notaris yaitu UUJN, khususnya pasal 17 huruf d menyatakan "*notaris dilarang merangkap sebagai pejabat negara*". Dalam ketentuan UUJN, apabila notaris yang terpilih menjadi anggota dewan, maka diwajibkan untuk mengambil cuti.⁹

Selama menjalankan tugas jabatannya, notaris berhak untuk cuti, yang dapat diambil setelah menjalankan tugas jabatan selama 2 (dua) tahun. Jumlah keseluruhan cuti yang diambil notaris tidak lebih dari 12 (duabelas) tahun. Sesuai dengan karakter jabatan notaris yaitu harus berkesinambungan selama notaris masih dalam masa jabatannya, maka notaris yang bersangkutan wajib menunjuk notaris pengganti.¹⁰

Dalam Pasal 50 ayat (1) huruf l Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dinyatakan bahwa "*bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota harus memenuhi persyaratan : ... bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik,*

⁹ Dalam pasal 11 ayat (1) dan ayat (6) Undang-Undang tentang Jabatan Notaris dinyatakan secara verturut-turut sebagai berikut (1) *Notaris yang diangkat menjadi pejabat negara wajib mengambil cuti;* (6) *Notaris yang tidak lagi menjabat sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjalankan kembali jabatan Notaris, dan Protokol Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan kembali kepadanya*

¹⁰ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hal 102.

advokat/pengacara, notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) ...". Selanjutnya dalam pasal 50 ayat (2) huruf g diatur bahwa *kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan : "... surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT)... yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;*".

Ketentuan yang sama diperlakukan pula bagi perseorangan sebagai peserta pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebagaimana diatur dalam pasal 12 ayat (1) huruf l Undang-Undang yang sama. Dari ketentuan yang tercantum dalam pasal 50 ayat (1) huruf l, dan ayat (2) huruf g di atas timbul pertanyaan, apakah rangkap jabatan sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten atau kota dilarang? Jawaban atas pertanyaan tersebut tentu saja tidak, sebab peraturan itu hanya mengatur tentang *"kesediaan untuk tidak berpraktik, dan sekali-kali bukan untuk berhenti sebagai Notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) selama berstatus sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten atau kota"*.

Mengenai makna atas istilah "berpraktek", yang paling tepat dalam hubungannya dengan ketentuan di atas adalah "melaksanakan pekerjaan / jabatan / profesi", dalam hal ini "membuat akta peralihan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun serta surat kuasa membebaskan hak tanggungan". Kesesuaian penafsiran atau pemberian makna tersebut akan lebih nampak lagi bila kita berkenan memperbandingkannya dengan pengaturan yang tercantum dalam

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat maupun Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Dalam pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Tentang Advokat dinyatakan bahwa "Advokat yang menjadi pejabat negara, tidak melaksanakan tugas profesi Advokat selama memangku jabatan tersebut". Dalam penjelasan dari ayat yang bersangkutan dinyatakan bahwa "Ketentuan dalam ayat ini tidak mengurangi hak dan hubungan perdata Advokat tersebut dengan kantornya".

Dalam pasal 11 ayat (1) dan ayat (6) Undang-Undang tentang Jabatan Notaris dinyatakan secara berturut-turut sebagai berikut :

- (1) Notaris yang diangkat menjadi pejabat negara wajib mengambil cuti.
- (6) Notaris yang tidak lagi menjabat sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjalankan kembali jabatan Notaris, dan Protokol Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan kembali kepadanya

Tidak ada kewajiban terhadap Notaris atau PPAT untuk mengajukan permohonan berhenti kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan yang bersangkutan tidak pernah kehilangan, oleh karena itu tetap berstatus sebagai Notaris atau PPAT, hanya saja tidak berpraktik.

Apabila seorang pejabat Notaris atau PPAT yang menjadi anggota dewan dan digantikan oleh notaris pengganti apakah notaris yang cuti sebagai anggota dewan bisa dijamin kenetralitasannya terhadap akta-akta yang dibuat oleh notaris pengganti? Apakah ada jaminan bahwa seorang anggota dewan yang cuti tidak memberikan pengaruh kepada lembaga eksekutif (BUMD, BUMN) untuk bermitra dengan kantor notaris tempat ia berpraktik dahulu? Ini tentunya berkaitan dengan strategisnya

jabatan seorang anggota dewan baik daerah, propinsi terlebih anggota legeslatif pusat dalam kapasitas tugas pokok dan fungsinya (budgeting, legeslasi dan kontrol).

Penelitian ini penting berkaitan dengan larangan rangkap jabatan seperti dalam undang-undang jabatan notaris, namun berkaitan dengan netralitas, kredibilitas dan tanggung jawab baik bagi notaris yang cuti sebagai anggota Dewan, terlebih bagi notaris penggantinya, karena akan berkaitan dengan akta-akta yang akan dibuatnya. Sehingga kami mengambil judul **NETRALITAS NOTARIS SEBAGAI ANGGOTA DEWAN: Studi Tentang Peran Notaris Cuti Sebagai Anggota Legeslatif Terhadap Notaris Pengganti Atas Akta-akta Yang Dibuatnya**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka ada 2 (dua) persoalan yang dapat dirumuskan, yaitu:

1. Bagaimana peran, tugas pokok anggota legeslatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Bagaimana hubungan notaris cuti dengan notaris pengganti dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris?
3. Bagaimana hambatan dan solusinya untuk menjaga netralitas seorang notaris atau PPAT yang menjadi anggota legislatif terhadap notaris penggantinya?

Pertanyaan pertama akan mengupas tentang kiprah dan peran-peran seorang anggota legeslatif dalam hubungannya dengan mitra kerja (eksekutif). Pertanyaan ini pula yang akan menjawab bagaimana fungsi kontrol yang diperankan anggota dewan yang cuti sebagai notaris terhadap jajaran eksekutif (BUMD, Birokrasi Pemerintahan, Lembaga Keuangan Daerah) untuk mengarahkan perjanjian, kontrak dan peristiwa perdata lainnya di Kantor Notaris dahulu ia praktik.

Selanjutnya pertanyaan kedua akan mengarahkan pada sejauh mana Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris mengatur tentang hubungan notaris cuti dengan notaris pengganti, hak dan kewajiban masing-masing pihak, sehingga akta-akta yang dibuat oleh notaris pengganti benar-benar memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, karena bebas dari intervensi pihak manapun.

C. Tujuan dan Manfaat penelitian

1. Tujuan penelitian

Berpijak pada rumusan permasalahan di atas , maka tujuan penelitian ini secara umum adalah :

- a. untuk mengetahui dan menganalisis tentang peran, tugas pokok dan fungsi jabatan anggota legeslatif dalam pemerintahan daerah, dalam kaitannya dengan notaris yang cuti sebagai anggota dewan;
- b. untuk mengetahui hubungan notaris cuti dengan notaris pengganti dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

- c. untuk mendapatkan konstruksi hukum demi tercapainya netralitas Jabatan Notaris dan PPAT terhadap rangkap jabatan.

2. Manfaat Penelitian

1). Secara Teoritis

Secara teoritis penelitian ini akan bermanfaat untuk melihat sejauhmana netralitas seorang notaris yang cuti sebagai anggota dewan, bukan saja berkaitan dengan larangan rangkap jabatan namun lebih kepada bagaimana pola hubungan dan kaitan antara jabatan anggota dewan yang cuti sebagai notaris terhadap tugas dan fungsinya terhadap notaris penggantinya. Ilmu politik, ilmu pemerintahan maupun administrasi negara akan di coba untuk dilibatkan dalam memecahkan persoalan ddalam penelitian ini.

2). Secara Praktis

- a. Sebagai bahan masukan untuk para praktisi (notaris maupun PPAT) yang terlibat langsung dalam peranannya sebagai pejabat umum yang terpilih menjadi pejabat negara.
- b. Sebagai bahan masukan untuk para pembuat Undang-undang tentang Jabatan Notaris dan Undang-undang Pemilu, khususnya mengenai larangan rangkap jabatan menjadi pejabat negara.

D. Kerangka Konseptual

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

Mendasarkan pada nilai moral dan etik notaris, maka pengembanan jabatan Notaris adalah pelayanan kepada masyarakat (klien) secara mandiri dan tidak memihak dalam bidang kenotariatan yang pengembanannya dihayati sebagai panggilan hidup bersumber pada semangat pengabdian terhadap sesama manusia demi kepentingan umum serta berakar dalam penghormatan terhadap martabat manusia pada umumnya dan martabat notaris pada khususnya. Dengan demikian Notaris merupakan suatu jabatan (publik) yang mempunyai karakteristik, yaitu sebagai jabatan.

Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan. Secara teoritis, tata cara pengisian jabatan yang baik telah dikemukakan oleh Logemann berpendapat, bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*Staatsrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi negara itu. Peraturan-peraturan hukum itu menangani:

1. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya

2. Penunjukan para pejabat.
3. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan.
4. Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan.
5. Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputi.
6. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
7. Peralihan jabatan.
8. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

Jabatan muncul sebagai pribadi (*person*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antar pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai *privé*.

Untuk mengetahui pengertian yang lebih luas mengenai jabatan dalam kamus jabatan nasional perlu dikemukakan istilah-istilah yang ikut memberikan penjelasan, yaitu :

1. Unsur atau *elemen*, ialah komponen yang terkecil suatu pekerjaan, misalnya memutar, menarik, menggosok, dan mengangkat.
2. Tugas atau *task*, ialah sekumpulan unsur yang merupakan usaha pokok yang dikerjakan karyawan dalam memproses bahan kerja menjadi hasil kerja dengan alat kerja dan dalam kondisi jabatan tertentu.

3. Pekerjaan atau *job*, adalah sekumpulan kedudukan yang memiliki persamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada dalam satu unit organisasi. Jabatan atau *occupation* adalah sekumpulan pekerjaan yang berisi tugas-tugas pokok yang mempunyai persamaan dan yang telah sesuai dengan kesatuan organisasi.

Selanjutnya dikutip dari Utrecht dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia menyatakan bahwa :

“Jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum)”

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam susunan sesuatu satuan organisasi. Pengertian jabatan dapat ditinjau dari sudut struktural yang menunjukkan secara tegas kedudukan dalam rangkaian jabatan yang ada dalam organisasi, seperti direktur,

Sekretaris, dan dapat ditinjau dari sudut fungsi yang menunjukkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu organisasi seperti juru ketik, peneliti, dan juru kesehatan. Jabatan notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum. Dengan demikian notaris merupakan suatu jabatan (publik) mempunyai karakteristik, yaitu:

- a) Sebagai Jabatan

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

b) Notaris mempunyai kewenangan tertentu.

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

c) Diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah

Pasal 2 UJN menentukan bahwa notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, dalam hal ini menteri yang membidangi kenotariatan (Pasal 1 angka 14 UJN). Notaris meskipun secara administratif diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, akan tetapi tidak berarti notaris menjadi subordinasi dengan yang mengangkatnya yaitu pemerintah. Dengan demikian notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus bersifat mandiri (*autonomous*), tidak memihak siapapun (*impartial*),

tidak tergantung kepada siapapun (*independent*), yang berarti dalam menjalankan tugas jabatannya tidak dapat dicampuri oleh pihak yang mengangkatnya atau pihak lain.

d) Tidak menerima gaji atau pensiun dari yang mengangkatnya

Notaris meskipun diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah tetapi tidak menerima gaji dan pensiun dari pemerintah. Notaris hanya menerima honorarium dari masyarakat yang telah dilayaninya atau dapat memberikan pelayanan cuma-cuma untuk mereka yang tidak mampu.

e) Akuntabilitas atas pekerjaannya kepada masyarakat

Kehadiran notaris untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan dokumen hukum yaitu akta otentik dalam bidang hukum perdata, sehingga notaris mempunyai tanggung jawab untuk melayani masyarakat, masyarakat dapat menggugat secara perdata notaris dan menuntut biaya, ganti rugi jika ternyata akta tersebut dapat dibuktikan dibuat tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, hal ini merupakan salah satu bentuk dari akuntabilitas notaris kepada masyarakat.

E. Metodologi penelitian

Untuk memperoleh data yang konkrit sebagai bahan dalam usulan penelitian tesis maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan

Metode penelitian digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, karena secara yuridis penelitian didasarkan pada pendekatan terhadap asas-asas dan aturan-aturan hukum yang berhubungan dengan Undang-undang Jabatan Notaris dan Undang-undang Pemilihan Umum, juga normatif melalui pendekatan lewat aturan-aturan hukum antara lain dalam bentuk peraturan pelaksanaan dari undang-undang yang berkaitan terhadap masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang nyata.

Pendekatan yuridis normatif dimaksudkan untuk mengetahui pengaruh asas-asas hukum, penemuan hukum terhadap suatu permasalahan tertentu dengan bertumpu pada data sekunder. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan normatif adalah mencakup tentang asas-asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, sinkronisasi hukum, perbandingan hukum¹¹

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori hukum dan praktek hukum positif yang menyangkut permasalahan, selanjutnya akan dianalisis sebagai jawaban atas permasalahan yang selama ini terjadi.

3. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penulisan tesis ini meliputi data sekunder, data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: CV.Rajawali, 1985), hal 14-15

primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur.

Data sekunder terdiri dari:

a. Bahan-bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- b) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari:

- a) Buku-buku karya para sarjana.
- b) Karya-karya ilmiah.
- c) Bahan-bahan hukum tersier berupa kamus, ensiklopedia, dan literatur perkuliahan.

4. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif normatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis.

Pengertian analisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir

deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah. Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

F. Sistematika penulisan

Penulisan hukum ini terdiri dari empat bab, dimana masing-masing bab memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Gambaran yang lebih jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika berikut:

BAB I PENDAHULUAN, terdiri atas: Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan

Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metodologi Penelitian, Jenis Penelitian, Sifat Penelitian, Lokasi Penelitian, Jenis dan Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Populasi dan Teknik Penentuan Sampel, Teknik Pengolahan dan Analisa Data, Sistematika Penulisan, Jadwal Penelitian

BAB II STUDI PUSTAKA memuat tentang: Tinjauan Umum Mengenai Notaris,

Pengertian Notaris, Karakter Jabatan Notaris, Ruang Lingkup Jabatan Notaris, Tugas dan Kewenangan Notaris, Kewajiban dan Tanggung Jawab Notaris, Hak yang Dimiliki Notaris, Hak Ingkar Notaris, Hak Cuti, Honorarium, Tinjauan Umum Mengenai Dewan Perwakilan Rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat, Peran dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam teori trias politika, Politik Hukum Dewan Perwakilan Rakyat dalam UU No 32

Taun 2014, Sejarah Perkembangan dan Jabatan Notaris dalam Perspektif Islam

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, yang akan membahas tentang:

- 1) Status Hukum Seorang Notaris yang Menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,
- 2) Berkaitan dengan tugas pokok fungsi anggota legeslatif dalam teori dan praktik, Mengenal tentang alat kelengkapan DPRD, Politik Hukum Dewan Perwakilan Rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, Pertanggung Jawaban Terhadap Akta yang Dibuat Oleh Notaris Sebelum Menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,
- 3) Berkaitan dengan rangkap jabatan notaris tersebut, bagaimana tugas dan jabatan PPAT apabila menjadi anggota legeslatif, Bagaimana peran Pengawasan Ikatan Notaris Indonesia dalam pelaksanaan tugas jabatan notaris di Daerah

BAB IV PENUTUP, sebagai bab terakhir maka akan memuat Kesimpulan dan rekomendasi.