

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Awal mulanya Notaris merupakan suatu jabatan yang mulia (*officium nobile*)¹ dan terhormat karena dalam menjalankan jabatannya tersebut harus memiliki kemampuan tertentu dan diangkat langsung oleh raja atau pemimpin dalam suatu negara atau wilayah tersebut. Pada zaman Hindia Belanda Notaris di Indonesia pada saat itu diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur Jenderal.² Sejak telah di undangkannya Notaris di Indonesia hingga saat sekarang ini Notaris sebagai Pejabat Umum (*openbaar ambtenaar*), diangkat dan diberhentikan oleh Negara melalui Menteri Republik Indonesia (Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia). Undang-Undang yang mengaturnya yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan selanjutnya disebut UUJN.

Dari dulu hingga sekarang jabatan Notaris selalu berhubungan dengan tulis menulis, meskipun sekarang tugas dan tanggungjawab Notaris bertujuan melayani kepentingan masyarakat umum dengan membuat dokumen hukum atau akta yang mempunyai kekuatan atau sebagai alat bukti yang autentik, dan

¹ Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Lembaga Kenotariatan Indonesia-Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 6.

² Dasman Djamaluddin, edisi bulan April 2012, "*Perkembangan Notaris di Dunia dan Indonesia*", Nomor 11.107, Renvoi, Jakarta, hlm. 97.

boleh mendapatkan honorarium yang telah ditetapkan dalam UUJN atas jasanya terhadap masyarakat umum tersebut. Setiap masyarakat membutuhkan seorang (*figuur*) yang keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercayai, yang tandatangannya serta segelnya (*capnya*) memberi jaminan dan bukti kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasehat yang tidak ada cacatnya (*onkreukbaar* atau *unimpeachabele*).³

Stelsel hukum kita, yaitu *stelsel* hukum kontinental membawa akibat bahwa pelaksanaan undang-undang dalam bidang hukum pembuktian mengharuskan kehadiran seorang pejabat umum yang semata-mata melayani masyarakat di dalam pembuatan alat bukti tertulis, akta otentik.⁴ Hal di atas berhubungan dengan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, untuk selanjutnya disebut KUH Perdata, yang mengatur :

“Suatu akta otentik ialah suatu akta yang, di dalam bentuk yang di tentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya”.

Untuk melaksanakan pasal tersebut, maka pembuat undang-undang harus membuat peraturan yang menunjuk pejabat umum yang dimaksud, yang berwenang membuat akta autentik.

Kewenangan tersebut selanjutnya dijabarkan oleh Pasal 1 angka 1 UUJN berbunyi sebagai berikut :

³ Tan Thong Kei, 2007, *Studi Notariat Dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 449.

⁴ Herlien Budiono, 2013, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Buku Kedua PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm, 220.

“Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang lainnya”.

Akta Autentik pada hakekatnya memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada Notaris. Namun, Notaris mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa apa yang termuat dalam Akta Notaris sungguh-sungguh telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak, yaitu dengan cara membacakannya sehingga menjadi jelas isi Akta Notaris, serta memberikan akses terhadap informasi mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait bagi para pihak penandatanganan akta. Tanda tangan pada suatu akta autentik tersebut berfungsi sebagai tanda persetujuan terhadap kewajiban-kewajiban yang melekat pada akta.

Setelah akta tersebut ditandatangani oleh para penghadap, saksi-saksi dan Notaris maka akta tersebut telah menjadi akta yang sempurna dan disebut dengan Minuta Akta demikian berdasarkan Pasal 1 angka 8 UUJN yang menyebutkan bahwa :

“Minuta Akta adalah asli Akta yang mencantumkan tanda tangan para penghadap, saksi dan Notaris, yang disimpan sebagai bagian dari protokol Notaris.”

Mengenai kewajiban untuk menyimpan minuta akta selanjutnya diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b yang menyebutkan bahwa Notaris wajib :

“membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris.”

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 13 UUJN disebutkan bahwa :

“Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Notaris sebelum menjalankan tugas jabatannya terlebih dahulu diangkat sumpah oleh Negara dalam hal ini oleh Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia pada Kantor Wilayah Departemen Hukum Hak Asasi Manusia Republik Indonesia pada masing-masing daerah penempatan Notaris tersebut.

Notaris dalam menjalankan profesinya harus bersifat amanah, jujur, saksama, mandiri dan tidak berpihak. Kemudian yang menjadi dasar utama atau inti dalam pembuatan akta Notaris, yaitu harus ada keinginan dan permintaan para pihak. Jika keinginan dan permintaan para pihak tidak ada, maka Notaris tidak akan membuat akta yang dimaksud.⁵

Notaris selaku Pejabat Umum dalam menjalankan tugas jabatannya untuk melayani kepentingan masyarakat umum tidak cukup hanya dengan memiliki keahlian hukum, tetapi juga harus dilandasi dengan tanggungjawab dan penghayatan terhadap keluhuran martabat dan selalu menjunjung tinggi etika hukum, oleh karena itu Notaris harus dapat menjalankan jabatannya secara profesional, berdedikasi tinggi serta menjunjung tinggi harkat dan martabatnya dengan menegakkan dan berpegang teguh pada Kode Etik Notaris, karena tanpa itu, harkat dan martabat profesionalisme akan hilang sama sekali.

⁵ Daeng Naja, 2012, *Teknik Pembuatan Akta (Buku Wajib Kenotariatan)*, Pustaka Yustisia, Jakarta, hlm. 16.

Salah satu bentuk tanggungjawab Notaris adalah berkaitan dengan Protokol Notaris yaitu kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dijaga oleh Notaris yang menjadi kewajiban Notaris. Karena di dalam Protokol Notaris terdapat dokumen-dokumen antara lain minuta akta, sebagai alat bukti yang sempurna. Oleh karena itu Protokol Notaris harus tetap terpelihara dan dalam pengawasan yang berwenang serta diharuskan oleh Undang-undang.

Dengan begitu, Protokol Notaris adalah arsip negara dan bukan milik pribadi Notaris, namun Notaris dalam melaksanakan jabatannya adalah berkewajiban untuk menyimpan ditempat yang aman, mudah terjangkau, dalam ruangan dan lemari besi tahan api dan dapat dikunci, harus dijaga dan dipelihara sedemikian rupa agar tetap utuh, agar tidak mudah rusak dan hancur.

Dalam menjalankan tugas jabatannya untuk kepentingan masyarakat umum, Notaris wajib berada dalam pengawasan suatu lembaga yang netral dan mandiri atau independen. Adapun tujuan dari pengawasan terhadap Notaris sungguh-sungguh memenuhi persyaratan-persyaratan dan menjalankan tugas jabatannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kode etik notaris demi pengamanan dari kepentingan masyarakat umum. Tujuan lainnya dari pengawasan terhadap Notaris adalah guna menjamin pengamanan dari kepentingan umum terhadap para notaris yang menjalankan jabatannya secara tidak bertanggungjawab dan tidak mengindahkan nilai-nilai dan ukuran-ukuran etika serta melalaikan keluhuran dari martabat dan tugas jabatannya.

Berkaitan dengan pembentukan lembaga pengawasan yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 UUJN, yang menyatakan bahwa Majelis Pengawas Notaris yang selanjutnya disebut Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.

Kata “suatu badan” adalah terkandung maksud sebagai suatu lembaga yang hakekatnya melaksanakan sebagian dari kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dibidang kenotariatan yang meliputi antara lain, pengangkatan, pengawasan dan pemberhentian khususnya pengawasan terhadap Notaris. Menempatkan kata pembinaan diawal mengandung makna kegiatan yang bersifat preventif, sedangkan kata pengawasan mengandung makna represif kuratif yaitu, tindakan pemeriksaan terhadap Notaris yang diduga melakukan pelanggaran jabatan dan perilaku.

Fungsi pembinaan antara lain dengan cara melakukan pemeriksaan berkala terhadap Protokol Notarisnya, sedangkan fungsi pengawasan adalah sebagai salah satu instrumen untuk mencegah agar tidak terjadi bentuk-bentuk penyimpangan maupun pelanggaran baik pelanggaran Kode Etik Notaris maupun pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris.

Mengenai Pengawasan atas Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 UUJN dilakukan oleh Menteri dan untuk pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris selanjutnya disebut dengan MPN yang terdiri dari Majelis Pengawas Pusat Notaris untuk selanjutnya disebut MPPN, Majelis

Pengawas Wilayah Notaris untuk selanjutnya disebut MPWN dan Majelis Pengawas Daerah Notaris untuk selanjutnya disebut MPDN, yang pada setiap tingkatan majelis terdiri atas unsur ;

- a) Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang ;
- b) Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang ;
- c) Akademi sebanyak 3 (tiga) orang ;

MPN sebagaimana ditentukan diatas, dalam Pasal 68 UUJN ditegaskan mengenai tingkatan-tingkatan yang terdiri atas :

- 1) MPDN, berkedudukan di Kabupaten/Kota.
- 2) MPWN, berkedudukan di ibukota Provinsi.
- 3) MPPN, berkedudukan di ibukota Negara.

MPN sebagai satu-satunya instansi yang berwenang melakukan pengawasan, pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap Notaris.⁶ Kewenangan MPDN dalam pemeriksaan Notaris diatur dalam :

1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris :
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris :

⁶ Dasman Djamiluddin, edisi bulan Februari 2013, "Majelis Pengawas Notaris, Dahulu Dan Sekarang", Nomor 9.117, Renvoi, Jakarta, hlm. 97.

3. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004, tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja, Dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, dan;
4. Keputusan Menteri Hukum Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10.Tahun 2004, tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris;

Berdasarkan Pasal 70 huruf b UUJN dan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa MPDN berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (sat) kali dalam 1 (satu) tahun atau setiap waktu yang diperlukan.

Dalam Penjelasan Pasal 62 UUJN disebutkan Protokol Notaris terdiri atas :

1. Minuta Akta;
2. Buku daftar akta atau repertorium;
3. Buku daftar akta di bawah tangan yang penandatangananannya dilakukan di hadapan Notaris atau akta di bawah tangan yang didaftarkan;
4. Buku daftar nama penghadap atau klapper;
5. Buku daftar protes;
6. Buku daftar wasiat; dan
7. Buku daftar lain yang harus disimpan oleh Notaris berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang MPDN bersifat administratif ⁷ yang memerlukan rapat MPDN diatur dalam Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 17 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 mengatur mengenai pemeriksaan berkala terhadap Notaris yang dilakukan oleh MPDN dan sebelumnya MPDN akan membentuk sebuah Tim Pemeriksa.

Pemeriksaan yang dilakukan Tim Pemeriksa yang hanya ada di MPDN melakukan pemeriksaan secara berkala paling kurang setahun sekali meliputi :

1. Kantor Notaris (alamat dan kondisi fisik kantor);
2. Surat Pengangkatan sebagai Notaris;
3. Berita acara sumpah Jabatan Notaris;
4. Surat Keterangan izin cuti Notaris;
5. Sertifikat cuti Notaris;
6. Protokol Notaris yang terdiri atas;
 - (1) Minuta akta;
 - (2) Buku daftar akta atau repertorium;
 - (3) Buku daftar akta di bawah tangan yang penandatanganannya dilakukan di hadapan Notaris atau akta di bawah tangan yang didaftarkan;
 - (4) Buku daftar nama penghadap atau klapper;
 - (5) Buku daftar protes;
 - (6) Buku daftar wasiat; dan
 - (7) Buku daftar lain yang harus disimpan oleh Notaris berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Keadaan arsip;
8. Keadaan penyimpanan akta (penjilidan dan keamanannya);

⁷ Habib Adjie, 2013, *Sanksi Perdata & Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cetakan ke 3, PT. Refika Aditama, hlm. 139.

9. Laporan bulanan pengiriman salinan yang disahkan dari daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, dan daftar surat di bawah tangan yang dibukukan;
10. Uji petik terhadap akta;
11. Penyerahan protokol berumur 25 tahun atau lebih;
12. Jumlah pegawai yang terdiri atas;
 - (1) Sarjana; dan
 - (2) Non Sarjana.
13. Sasaran kantor, antara lain;
 - (1) Komputer;
 - (2) Meja;
 - (3) Lemari;
 - (4) Kursi tamu;
 - (5) Mesin tik; dan
 - (6) Filing kabinet
 - (7) Pesawat telepon/faksimili/internet;
14. Penilaian pemeriksaan;
15. Waktu dan tanggal pemeriksaan.⁸

Dalam kaitan dengan kewajiban Notaris yang harus menyimpan, menjaga dan memelihara dengan sebaik-baiknya terhadap Protokol Notarisnya dengan tata cata yang telah diatur dalam UUJN. Namun dalam kenyataannya Notaris yang ada di Kota Padang yang jumlahnya sudah mencapai 85 (delapan puluh lima) orang, dalam memperlakukan administrasi kantornya yaitu berupa Protokol Notaris yang merupakan arsip negara tersebut pada umumnya terlihat belum tertata dan dikelola dengan baik, dan berdasarkan informasi yang

⁸ Habib Adjie, 2011, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Jabatan Notaris*, Pustaka Zaman, Semarang, hlm. 72-73.

penulis peroleh secara lisan pada bulan September 2015 dari Desmawita, SH, MH, selaku anggota MPDN Notaris Kota Padang, bahwa tidak seluruh Notaris yang ada di Kota Padang dapat dikunjungi setiap tahunnya untuk pemeriksaan terhadap protokol Notaris oleh MPDN, sementara itu ada beberapa Notaris yang justru rutin dikunjungi setiap tahun untuk diperiksa protokolnya.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah penulis uraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkatnya ke dalam sebuah Tesis dengan judul : “Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Pemeriksaan Protokol Notaris Di Kota Padang”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada hal-hal yang telah diuraikan tersebut diatas, maka penulis membatasi pembahasan dengan pokok-pokok masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang?
2. Bagaimana Sanksi Hukum dari Majelis Pengawas Daerah Notaris terhadap pelanggaran yang dilakukan Notaris yang ditemukan dalam pemeriksaan Protokol Notaris?
3. Apa faktor-faktor penghambat dalam melakukan pengawasan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemeriksaan protokol Notaris di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dilakukan penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Sanksi Hukum dari Majelis Pengawas Daerah Notaris terhadap pelanggaran yang dilakukan Notaris yang ditemukan dalam pemeriksaan Protokol Notaris.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penghambat dalam melakukan pengawasan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbang saran dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum kenotariatan khususnya pelaksanaan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang.

2. Secara Praktis

- a. Dengan hasil penelitian ini penulis dapat mengetahui permasalahan yang timbul dalam hal pelaksanaan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang.
- b. Dapat memberikan masukan yang sangat berharga berbagai pihak yang terkait dalam pelaksanaan pemeriksaan protokol Notaris di Kota Padang.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai "Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Pemeriksaan Protokol Notaris Di Kota Padang" sepanjang pengetahuan penulis belum terdapatnya suatu karya ilmiah sesuai dengan judul yang sama, dimungkinkan adanya kesamaan, diharapkan penulisannya merupakan penyempurnaan dari tulisan sebelumnya. Namun demikian, ada beberapa karya ilmiah terkait yang dapat penulis kemukakan sebagai berikut :

Karya ilmiah yang dilakukan oleh Hetty Roosmilawati, S.H, pada Universitas Diponegoro Semarang Tahun 2008, tesis dibidang kenotariatan berjudul "Pelaksanaan Peran Majelis Pengawas Daerah Dalam Rangka Upaya Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Notaris di Kabupaten Bogor". Permasalahan penelitiannya terfokus pada daya mengikat sanksi yang dijatuhkan Dewan Kehormatan Notaris dan Upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh Notaris yang dijatuhkan sanksi pelanggaran Kode Etik untuk mengajukan keberatan.

Karya ilmiah yang dilakukan oleh Ria Trisnomurti, pada Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2012, tesis dibidang kenotariatan berjudul “Efektivitas Pelaksanaan Kewenangan Pengawas Terhadap Notaris sebagai Pemegang Protokol”. Permasalahan penelitiannya terfokus pada pelaksanaan kewenangan Majelis Pengawas Notaris terhadap kewajiban notaris sebagai pemegang protokol notaris dan seberapa jauh upaya hukum terhadap kewajiban notaris sebagai pemegang protokol notaris yang tidak sejalan dengan ketentuan perundang-undangan.

Dari kedua judul tesis di atas, penelitian tesis yang akan dikaji oleh Penulis, pada dasarnya dapat dikatakan tidak terdapat kesamaan dari judulnya, demikian juga jika dilihat dari permasalahan penelitian dan teknik pembahasan dan tujuan penelitiannya.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Menurut Sudikno Mertokusumo, 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. Dikatakan secara kritis karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi atau penalaran.⁹

⁹ Sudikno Mertokusumo, 2012, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pusaka, Yogyakarta, hlm. 87.

Secara umum ada 3 (tiga) tipe teori, pertama, teori formal mencoba menghasilkan suatu skema konsep dan pernyataan dalam masyarakat yang dapat dijelaskan (diterangkan), kedua, teori substantif mencoba untuk tidak menjelaskan secara keseluruhan tetapi lebih kepada menjelaskan hal yang khusus, ketiga teori positifistik mencoba untuk menjelaskan hubungan empiris antara variabel dengan menunjukkan bahwa variabel-variabel itu dapat disimpulkan dari pernyataan-pernyataan teoritis yang lebih abstrak. ¹⁰

Menurut Pred N. Kerlinger teori adalah seperangkat konstruk (konsep), batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala itu. ¹¹

Rumusan diatas mengandung 3 (tiga) hal, Pertama, teori merupakan seperangkat proposisi yang terdiri atas variabel-variabel yang terdefiniskan dan saling berhubungan. Kedua, teori menyusun antarhubungan seperangkat variabel dan dengan demikian merupakan suatu pandangan sistimatis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu. Ketiga, suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan itu diajukan dengan cara menunjuk secara rinci variabel-variabel tertentu yang berkait dengan variabel-variabel tertentu lainnya. ¹²

a) Teori Kewenangan

Seiring dengan pilar utama Negara Hukum¹³, yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal

¹⁰ H.R Otje Salman. S dan Anton F. Susanto, 2004, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 23-24.

¹¹ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 42

¹² Ibid, hlm. 43

¹³ Menurut Jimly Asshiddiqie : Dalam konsep negara hukum, diidealkan bahwa yang harus menjadi panglima dalam seluruh dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik maupun ekonomi. Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 297.

dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan¹⁴. Kekuasaan atau kewenangan senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan, baik masyarakat yang sederhana apalagi pada masyarakat yang sudah maju.¹⁵

1) **Kewenangan Atribusi**¹⁶

Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara;¹⁷

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di Negara di tingkat pusat adalah MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemda yang melahirkan Peraturan Daerah.¹⁸
2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang

¹⁴ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cetakan 2, PT.Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 249.

¹⁵ Yuslim, 2014, *Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi, Universitas Andalas, Padang, hlm. 8.

¹⁶ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administratif Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 103.

¹⁷ Indoharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91.

¹⁸ Takdir Rahmadi dan Firman Hasan, 2002, *Reformasi Hukum (Sebuah Bunga Rampai)*, Citra Budaya Indonesia Padang dan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 103.

mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha Negara tertentu.

Menurut Philipus M. Hadjon kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang, kewenangan delegasi adalah kewenangan yang berasal dari adanya pelimpahan kewenangan secara atributif sedangkan mandat tidak terjadi suatu pelimpahan kewenangan.¹⁹ Kewenangan notaris dalam hal menjalankan tugas jabatannya sebagai pejabat umum merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur di dalam UUJN. Wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris secara atributif adalah Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia kedudukannya selaku Badan atau Jabatan TUN yang melaksanakan urusan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris, yang dibuat atau diperintahkan dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris.

2) Kewenangan Delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah

¹⁹ Philipus M. Hadjon, 1997, *Penataan Hukum Administrasi, Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm. 2

memperoleh wewenang pemerintahan secara atribusi kepada badan atau jabatan tata usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.²⁰

Selain pengertian diatas Prof.Dr.Moh.Machfud MD memberikan pengertian bahwa kewenangan atas delegasi²¹ berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah Undang-Undang yang berisi masalah untuk mengatur satu ketentuan Undang-Undang.

Apabila dalam hal pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada itu kurang sempurna, berarti keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum.²² Jadi ketetapan dengan kelihatan tidak berwenang membuatnya, maka ketetapan itu dapat menjadi batal mutlak.²³ Berdasarkan Pasal 67 ayat (2) UUJN Menteri mendelegasikan wewenang pengawasan tersebut kepada Majelis Pengawas.²⁴ Majelis Pengawas menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004, adalah suatu badan

²⁰ Indoharto, Op.Cit, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, hlm. 91

²¹ Moh. Machfud MD dan SF. Marbun, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 55.

²² Philipus M.Hadjon dkk, 2001, *Penegakan Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Cetakan 7, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 130.

²³ E.Utrecht/Moh. Saleh Djindang, 1990, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan 9, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, hlm. 79.

²⁴ Habib Adjie, 2011, *Majelis Pengawas Notaris – Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm.43.

yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris.²⁵

3) Kewenangan Mandat

Pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis.²⁶

Dalam hal mandat, tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan. Di sini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal ini tentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa, misalnya seorang menteri, mengambil keputusan-keputusan tertentu dan atau menandatangani keputusan-keputusan tertentu. Namun, menurut hukum menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang.²⁷

b) Teori Pengawasan

Menurut G.R. Terry tentang pengertian pengawasan atau *controlling* ini, ia mengatakan bahwa :

Pengawasan berarti mendeterminasikan apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana. Jadi, pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan penting dalam hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan.²⁸

²⁵ Ibid.

²⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit, hlm. 106.

²⁷ Philipus M.Hadjon dkk, Op.Cit, hlm. 131.

Pengawasan adalah sebagai suatu proses kegiatan pimpinan yang sistematis untuk membandingkan (memastikan dan menjamin) bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi yang akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan standar, rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan, guna pemanfaatan manusia dan sumber daya lainnya yang paling efektif dan efisien dalam mencapai tujuan perusahaan. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.²⁹

Setiap kegiatan pada dasarnya mempunyai tujuan tertentu. Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Jadi maksud dari pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.³⁰

Menurut Situmorang dan Junir mengatakan bahwa secara langsung tujuan pengawasan adalah untuk :

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, dan perintah.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang atau jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Pada Pokoknya tujuan pengawasan adalah :

²⁸ Titik Triwulan T dan H. Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usahan Negara Indonesia*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 448

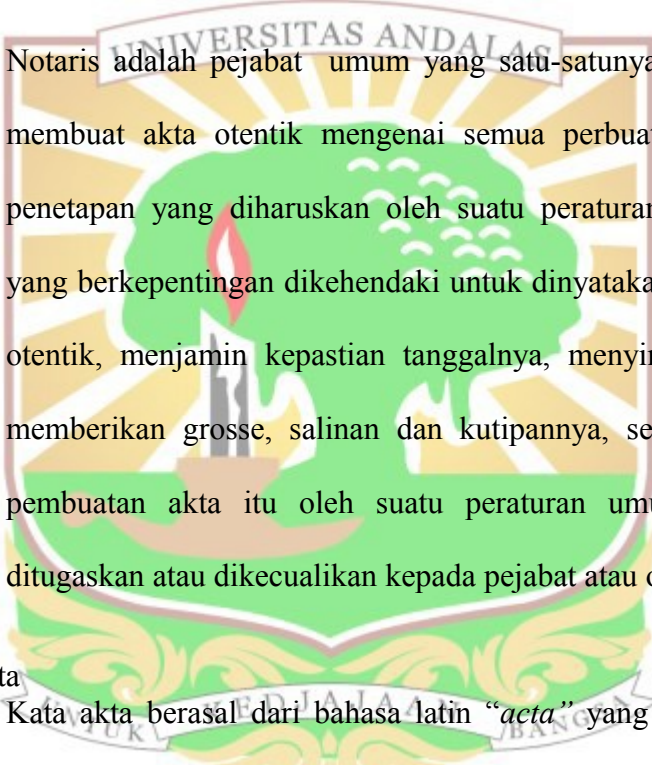
²⁹ Ibid, hlm. 451.

³⁰ Ibid, hlm. 452.

1. Membandingkan antara pelaksanaan dan rencana serta instruksi yang telah dibuat.
2. Untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan, kelemahan atau kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja.
3. Untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan, atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.³¹

2. Kerangka Konseptual

a. Notaris



Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umumnya tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.³²

b. Akta

Kata akta berasal dari bahasa latin “*acta*” yang berarti “*geschrift*” atau surat. Akta menurut Veegens-Oppenheim-Polak DI.III 1934 (Tan Thong Kie, 2007) adalah “*een onderteken geschrift opgemaakt om tot bewijs te dienem*” yang diterjemahkan oleh Tan Thong Kie sebagai suatu tulisan yang ditandatangani dan dibuat untuk dipergunakan sebagai bukti.

³¹ Ibid.

³² Herlien Budiono, 2008, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 58.

Akta yang di keluarkan oleh Notaris menurut KUH Perdata Pasal 1870 dan HIR Pasal 165 mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak dan mengikat. Akta notaris merupakan bukti yang sempurna sehingga tidak perlu lagi dibuktikan dengan pembuktian lain selama ketidakbenarannya tidak dapat dibuktikan. Pasal 1 angka 7 UUJN menyebutkan :

Akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

c. Pengawasan

Pengertian tentang pengawasan sangat beragam, namun pada prinsipnya pendapat yang dikemukakan oleh para ahli adalah sama, yaitu merupakan tindakan membandingkan antara hasil dalam kenyataan (*das sein*) dengan hasil yang diinginkan (*das sollen*), yang dilakukan dalam rangka melakukan koreksi atas penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam kegiatan manajemen.³³

d. Protokol Notaris.

Pasal 1 ayat (13) menyatakan bahwa :

“Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

³³ Titik Triwulan dan H. Ismu Gunadi Widodo, 2011, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 447

Protokol tersebut wajib dirawat dan disimpan dengan baik oleh Notaris yang bersangkutan atau oleh Notaris pemegang protokol, dan akan tetap berlaku selama sepanjang jabatan Notaris masih tetap diperlukan oleh negara.³⁴

e. Undang-Undang Jabatan Notaris

Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu undang-undang yang mengatur jabatan Notaris, sehingga dapat tercipta suatu unifikasi hukum yang berlaku untuk semua penduduk di seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia.³⁵

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah dalam melakukan penelitian.³⁶

Menurut Soejono Sukanto, penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan

³⁴ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia...*, Op.Cit, hlm. 49.

³⁵ Bagian Penjelasan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004.

³⁶ Soerjono Sukanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm. 6.

jalan menganalisisnya juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.³⁷ Langkah-langkah penelitiannya adalah :

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang bersifat *deskriptif analisis*, yaitu suatu bentuk penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kewenangan MPDN dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang. Penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskriptif, yaitu menganalisa dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.³⁸ Penelitian dengan spesifikasi secara deskriptif analisis, dimaksudkan untuk memberi data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.³⁹ Suatu penelitian deskriptif dimaksud untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang pelaksanaan kewenangan MPDN Notaris dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1) Data Primer

³⁷ Ibid, hlm. 43.

³⁸ Irawan Soehartono, 1999, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, hlm. 63

³⁹ Soejono Soekanto, Op.Cit, hlm. 10

Data ini diperoleh dari penelitian langsung melalui wawancara dan/atau survei di lapangan terutama mengadakan wawancara dengan menggunakan pertanyaan secara terbuka, yaitu memperoleh informasi dengan mempertanyakan langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai, terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui, dan terkait dengan pelaksanaan kewenangan MPDN dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang.

2) Data Sekunder

Data ini diperoleh dari bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan bahan pustaka, yang berhubungan dengan judul dan pokok permasalahannya. Bahan-bahan hukum ini dibedakan dalam:

a. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*), yaitu bahan-bahan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari :

1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris ;
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Undang-Undang tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris ;

3. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris ;

4. 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;

b. Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi yaitu bahan-bahan berupa referensi yang digunakan untuk membahas hasil penelitian, seperti buku-buku, jurnal, hasil penelitian, tulisan para ahli yang ada di web-site yang bisa dipertanggungjawabkan materi muatan tersebut.

c. Bahan Hukum Tertier, adalah bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu berupa kamus-kamus umum maupun khusus yang digunakan untuk menterjemahkan berbagai istilah asing yang digunakan dalam pembahasan, seperti kamus bahasa Indonesia dan kamus bahasa Inggris.

3. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi, adalah seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti. Populasi biasanya sangat besar dan luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu tetapi cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel yang memberikan gambaran tentang objek penelitian secara tepat dan benar.⁴⁰ Populasi dalam penelitian ini adalah Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Padang dan Notaris Kota Padang.

Adapun mengenai jumlah sampel yang akan diambil pada prinsipnya tidak ada peraturan yang tetap secara mutlak menentukan berapa persen untuk diambil populasi.⁴¹ Mengingat banyaknya jumlah populasi akan diteliti secara keseluruhan. Untuk itu akan diambil sampel dari populasi secara *purposive sampling*.

b. Sampel

Pengambilan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian yang representatif dari sebuah populasi.⁴² Pengambilan sampel dilaksanakan dengan berbekal pengetahuan yang cukup tentang populasi untuk memilih anggota-anggota sampel.⁴³ Teknik pengambilan sampel yang dilakukan dengan *purposive sampling* yaitu metoda pengambilan sampel ditentukan berdasarkan tujuan tertentu dengan melihat pada persyaratan-persyaratan antara lain, didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat

⁴⁰ Roni Hanitijo Soemitro, 1985, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 44.

⁴¹ Ibid, hlm. 47.

⁴² Ibid, hlm. 42.

⁴³ Maria S.W. Soemardjono, 2001, *Pedoman Pembuatan usulan Penelitian, Sebuah Panduan Dasar*, PT. Gramedia Pusaka Utama, Jakarta, hlm. 11.

atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama dari objek yang diteliti dan penentuan karakteristik populasi yang dilakukan dengan teliti melalui studi pendahuluan.⁴⁴ Adapun sampel dalam penelitian ini adalah:

- a) 10 (sepuluh) orang Notaris Kota Padang;
- b) Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Padang.

4. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh, baik data sekunder maupun data primer sebelum dilakukan analisis yang akhirnya berbentuk uraian-uraian kalimat, terlebih dahulu diolah dengan cara mengedit, sehingga diperoleh data yang betul-betul dibutuhkan dan mana data yang tidak diperlukan, seperti dengan cara menghapus sebagian kalimat-kalimat tertentu, menambah atau bahkan menghapus sama sekali terhadap data yang tidak dibutuhkan.

b. Analisis Data

Setelah dilakukan pengolahan data sebagaimana dimaksudkan diatas, selanjutnya data tersebut dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, hal itu disebabkan data yang telah diolah masih dalam bentuk uraian-uraian kalimat yang kritis dan bukan berbentuk angka-angka. Dari hasil analisis tersebut diperoleh uraian-uraian kalimat ilmiah yang dapat

⁴⁴ Ibid, hlm. 196.

dipertanggungjawabkan, baik dari segi metodologinya maupun validitas data yang telah diperoleh dalam usaha pengembangan ilmu pengetahuan khususnya kenotariatan.

