

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan secara tegas bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Profesi hukum dituntut untuk memiliki rasa kepekaan atas nilai keadilan dan kebenaran serta mewujudkan kepastian hukum bagi pencapaian dan pemeliharaan ketertiban masyarakat. Selain itu, profesi hukum berkewajiban selalu mengusahakan dengan penuh kesadaran yang bermoral untuk mengetahui segala aturan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah bagi tegaknya hukum dan keadilan terutama diperuntukan bagi mereka yang membutuhkan.¹

Notaris sebagai salah satu profesi hukum yang menjalankan sebagian kekuasaan negara dibidang hukum privat mempunyai peran penting dalam membuat akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian sempurna. Sebagai pejabat umum, seorang Notaris dalam melakukan pekerjaannya bukan semata-mata untuk kepentingan diri pribadi Notaris itu sendiri, akan tetapi untuk kepentingan masyarakat hukum yang akan dilayani. Secara pribadi Notaris bertanggungjawab atas mutu pelayanan jasa yang diberikannya. Oleh karena pentingnya peran dan jasa Notaris dibidang

¹ Iwan Budisantoso, 2011, <http://www.kompasiana.com>, diakses pada hari Senin Tanggal 7 November 2016 Pukul 20.00 Wib.

lalu lintas hukum, terutama untuk perbuatan hukum dibidang hukum perdata, maka diperlukan adanya sikap profesionalitas dan tanggung jawab dari Notaris yang menjalankan tugas jabatannya.

Menurut Ismail Saleh sebagaimana dikutip di dalam buku Liliana Tedjosaputra, Notaris perlu memperhatikan apa yang disebut sebagai perilaku profesi yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut:²

1. Mempunyai integritas moral yang mantap
2. Harus jujur terhadap klien maupun diri sendiri (kejujuran intelektual)
3. Sadar akan batas-batas kewenangannya
4. Tidak semata-mata berdasarkan uang

Lebih lanjut Ismail Saleh mengatakan bahwa empat pokok yang harus diperhatikan para Notaris adalah sebagai berikut:

1. Dalam menjalankan tugas profesinya, seorang Notaris harus mempunyai integritas moral yang mantap. Dalam hal ini, segala pertimbangan moral harus melandasi pelaksanaan tugas profesinya. Walaupun akan memperoleh imbalan jasa yang tinggi, namun sesuatu yang bertentangan dengan moral yang baik harus dihindarkan.
2. Seorang Notaris harus jujur, tidak hanya pada kliennya, juga pada dirinya sendiri. Ia harus mengetahui akan batas-batas kemampuannya, tidak memberi janji-janji sekedar untuk menyenangkan kliennya, atau agar si klien tetap mau memakai jasanya. Kesemuanya itu merupakan suatu ukuran tersendiri tentang kadar kejujuran intelektual seorang Notaris.
3. Seorang Notaris harus menyadari akan batas-batas kewenangannya. Ia harus menaati ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku tentang seberapa jauh ia dapat bertindak dan apa yang boleh serta apa yang tidak boleh dilakukan. Adalah bertentangan dengan perilaku profesional apabila seorang Notaris ternyata berdomisili dan bertempat tinggal tidak di tempat kedudukannya sebagai Notaris atau memasang papan dan mempunyai kantor di tempat kedudukannya, tetapi tempat tinggalnya dilain tempat.
4. Sekalipun keahlian seseorang dapat dimanfaatkan sebagai upaya yang lugas untuk mendapatkan uang, namun dalam melaksanakan tugas profesinya ia tidak semata-mata didorong oleh pertimbangan uang. Seorang Notaris yang pancasilais harus tetap berpegang teguh kepada rasa keadilan yang hakiki, tidak terpengaruh oleh jumlah uang, dan tidak semata-mata hanya menciptakan alat bukti formal mengejar adanya kepastian hukum, tapi mengabaikan rasa keadilan.

² Liliana Tedjosaputra, 2003, *Etika Profesi dan Profesi Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, hlm. 86.

Menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang selanjutnya disebut dengan Undang-undang Jabatan Notaris disebutkan 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. Jabatan Notaris tidak begitu saja dapat diperoleh, tetapi harus mengikuti mekanisme yang telah diatur di dalam Undang-undang Jabatan Notaris terlebih dahulu, dimana sesuai ketentuan Pasal 2 sampai dengan Pasal 7 Undang-undang Jabatan Notaris, sebelum diangkat sebagai seorang Notaris dan dapat menjalankan jabatannya sebagai Pejabat Umum, Notaris terlebih dahulu harus memenuhi beberapa persyaratan. Kemudian Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri dan sebelum menjalankan jabatannya Notaris harus mengucapkan Sumpah dan Janji Jabatan dihadapan Pejabat yang berwenang serta bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

Selain itu, Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya mempunyai beberapa wewenang sebagaimana diatur di dalam Pasal 15 Undang-undang Jabatan Notaris yaitu sebagai berikut:

- (1) Notaris berwenang membuat Akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan 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 itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan

oleh undang-undang.

- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud 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 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.

Dalam menjalankan jabatannya sebagai seorang pejabat umum yang diberikan wewenang oleh Negara, Notaris dalam menjalankan pekerjaannya harus merujuk pada ketentuan yang ada di dalam Peraturan Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris. Oleh karena pentingnya peran yang dimiliki oleh Notaris, maka Notaris memerlukan adanya suatu lembaga atau badan untuk mengatur perilaku profesi Notaris tersebut guna untuk menjaga agar Notaris tetap profesional dan hati-hati dalam menjalankan kewenangannya sesuai Undang-undang Jabatan Notaris serta untuk melakukan upaya pembinaan kepada Notaris maupun penjatuhan sanksi kepada Notaris yang melakukan pelanggaran, baik pelanggaran perilaku maupun pelanggaran dalam pelaksanaan jabatan karena seorang Notaris bisa terjerumus ke dalam berbagai permasalahan baik karena faktor internal maupun faktor eksternal.

Pasal 67 Undang-undang Jabatan Notaris menyatakan:

- (1) Pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri.

- (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri membentuk Majelis Pengawas.
- (3) Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berjumlah 9 (sembilan) orang, terdiri atas unsur:
 - a. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
 - b. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang; dan
 - c. ahli atau akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.
- (4) Dalam hal suatu daerah tidak terdapat unsur instansi pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, keanggotaan dalam Majelis Pengawas diisi dari unsur lain yang ditunjuk oleh Menteri.
- (5) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi perilaku Notaris dan pelaksanaan jabatan Notaris.
- (6) Ketentuan mengenai pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berlaku bagi Notaris Pengganti dan Pejabat Sementara Notaris.

Lebih lanjut dinyatakan di dalam penjelasan Pasal 67 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “pengawasan” dalam ketentuan ini termasuk pembinaan yang dilakukan oleh Menteri terhadap Notaris. Berdasarkan ketentuan Pasal 67 Undang-undang Jabatan Notaris tersebut, Menteri mendelegasikan pelaksanaan pengawasan terhadap Notaris kepada Majelis Pengawas Notaris yang dituangkan di dalam 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. Kemudian Pasal 68 Undang-undang Jabatan Notaris menyatakan Majelis Pengawas Notaris dalam melaksanakan pengawasan terdiri atas:

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

Majelis Pengawas Notaris yang dalam hal ini Majelis Pengawas

Daerah Kota Padang adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan terhadap Notaris. Salah satu bentuk kewenangannya adalah dengan melakukan pemeriksaan sebagai bagian dari pengawasan. Ketentuan mengenai pemeriksaan tersebut terdapat di dalam Pasal 70 Undang-undang Jabatan Notaris. Selain dari adanya Majelis Pengawas, peranan masyarakat juga sangat penting untuk mengawasi dan senantiasa melaporkan tindakan Notaris yang dalam melaksanakan tugas jabatannya tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku kepada Majelis Pengawas Notaris setempat.³

Pasal 1 angka 4 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, menegaskan yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan yang bersifat preventif dan kuratif termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas terhadap Notaris. 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 Undang undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris beserta Perubahannya Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 dan pelanggaran terhadap Kode Etik Notaris.⁴

³ Habib Adjie, 2015, *Majelis Pengawas Notaris Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 3.

⁴ *Ibid.*, hlm. 17.

Dalam prakteknya, pengawasan Notaris lebih banyak terletak pada Majelis Pengawas Daerah, baik dalam menjalankan tugas pembinaan dan pengawasan, juga melakukan pemeriksaan setiap Notaris yang dimintakan oleh polisi atau pengadilan untuk kepentingan proses peradilan oleh Hakim pengadilan, penyidikan oleh polisi, penuntutan oleh Jaksa maka terlebih dahulu harus mendapat rekomendasi dari Majelis Pengawas Notaris, terutama dalam tingkatan pemeriksaan pertama yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah.⁵

Selain dari pada pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris sesuai dengan amanat Undang-undang Jabatan Notaris, di dalam Kode Etik Notaris juga mengatur tentang pengawasan terhadap Notaris yang dilakukan oleh Organisasi Profesi Notaris dalam hal ini adalah Ikatan Notaris Indonesia di singkat INI.

Pasal 82 Undang-undang Jabatan Notaris menyatakan:

- (1) Notaris berhimpun dalam satu wadah Organisasi Notaris.
- (2) Wadah Organisasi Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Ikatan Notaris Indonesia.
- (3) Organisasi Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan satu-satunya wadah profesi Notaris yang bebas dan mandiri yang dibentuk dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan kualitas profesi Notaris.
- (4) Ketentuan mengenai tujuan, tugas, wewenang, tata kerja, dan susunan organisasi ditetapkan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Organisasi Notaris.
- (5) Ketentuan mengenai penetapan, pembinaan, dan pengawasan Organisasi Notaris diatur dengan Peraturan Menteri.

Berdasarkan ketentuan diatas, Notaris berhimpun dalam suatu

⁵ Alexander, 2015, *Bahan Ajar Peraturan Jabatan Notaris/PPAT*, bahan kuliah Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 79.

wadah Organisasi Profesi yang dikenal dengan nama Ikatan Notaris Indonesia disingkat INI yang juga berperan penting untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangan serta berwenang untuk menetapkan dan menegakkan Kode Etik Notaris yang harus ditaati oleh para anggota perkumpulan dan Notaris karena peraturan perundang-undangan telah memberikan kewenangan kepada organisasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris.⁶

Pengawasan terhadap Notaris lebih lanjut diatur di dalam Pasal 7 Kode Etik Notaris yaitu dilakukan oleh Dewan Kehormatan Notaris yang berada di bawah organisasi INI. Dewan Kehormatan merupakan salah satu alat perlengkapan organisasi INI dan terdiri dari tiga tingkat, yaitu di tingkat pusat, wilayah (provinsi), dan daerah (kota/kabupaten). Dewan Kehormatan Notaris yang dalam hal ini adalah Dewan Kehormatan Daerah Kota Padang sesuai dengan Pasal 1 angka 8 huruf d Kode Etik Notaris bertugas untuk :

1. Melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik;
2. Memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung, pada tingkat pertama;
3. Memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Pengawas Daerah atas dugaan pelanggaran Kode Etik dan jabatan Notaris.

⁶ Santia Dewi dan Fauwas Diradja, 2011, *Panduan Teori dan Praktik Notaris*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hlm. 14.

Pembinaan yang dimaksud sesuai dengan penjelasan Pasal 67 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris adalah pembinaan kepada para Notaris dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan termasuk melakukan pemeriksaan baik yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris maupun oleh Dewan Kehormatan Notaris. Oleh karena di dalam ketentuan Undang-undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris diatur mengenai pengawasan, maka diperlukan adanya koordinasi diantara keduanya. Dewan Kehormatan Notaris di dalam menjalankan wewenangnya tidak terlepas dari ketentuan-ketentuan yang ada, baik yang berkaitan dengan organisasi INI maupun Undang-undang Jabatan Notaris. Dewan Kehormatan Notaris bersama Majelis Pengawas Notaris harus bekerjasama dan berkoordinasi untuk melakukan upaya-upaya yang diperlukan untuk menegakkan kaidah-kaidah hukum dan Kode Etik Notaris. Begitupun sebaliknya, karena Notaris berhimpun di bawah organisasi internal maka Majelis Pengawas Notaris juga harus berkoordinasi dengan organisasi profesi terlebih dahulu baik dalam hal untuk memperoleh izin ataupun rekomendasi termasuk dalam hal untuk melakukan pembinaan dan pemeriksaan baik itu terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran maupun pembinaan terhadap Notaris secara umum.

Pembinaan dalam hal pengembangan kualitas profesional Notaris harus lebih diutamakan daripada melaksanakan pemeriksaan karena dalam hal pemeriksaan sudah jelas konsekuensinya jika terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang Jabatan Notaris atau kode

etik sudah dipastikan akan dijatuhi sanksi. Sedangkan Pembinaan memiliki fungsi agar seorang Notaris tetap menjalankan jabatannya sesuai kaidah hukum yang telah ditentukan dan tidak melanggar kode etik serta tetap berpedoman pada Undang-undang Jabatan Notaris. Jadi, pembinaan dilakukan untuk membentuk karakter dari seorang Notaris agar memiliki rasa tanggung jawab moral dan amanah dalam menjalankan jabatannya sehingga dapat terhindar dari segala bentuk pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang ada. Hal ini tidak terlepas dari komitmen awal Notaris pada saat mengucapkan Sumpah dan Janji Jabatan dihadapan pejabat yang berwenang serta bertanggung jawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagaimana diucapkan dalam Sumpah Jabatannya dan seharusnya dapat menjadi senjata bagi seorang Notaris untuk mempertahankan diri dari hal-hal yang dapat menjerumuskan dalam permasalahan maupun pelanggaran. Disamping itu, pembinaan juga berfungsi ketika adanya suatu pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris baik secara administratif ataupun perilaku sebagai bentuk pencegahan agar Notaris tidak melakukan pelanggaran yang lebih berat.

Berdasarkan penjelasan diatas, menyebabkan timbulnya beberapa pertanyaan apakah Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan Notaris mempunyai peran dan kewenangan yang sama atau berbeda. Apabila kita melihat pengertian dari keduanya, maka Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan Notaris ini memiliki persamaan, yaitu sama-sama melakukan pengawasan terhadap Notaris. Tetapi Pengawasan seperti apakah yang merupakan wewenang Majelis Pengawas Notaris dan Dewan

Kehormatan Notaris tidak terdapat penjelasan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan yang ada terkait perbedaan kewenangan pengawasan yang dilakukan oleh keduanya. Pemahaman terkait dengan kewenangan dari kedua instansi tersebut sangat diperlukan agar pengawasan terhadap Notaris dapat terlaksana dengan baik sehingga Notaris dalam menjalankan kewenangannya terhindar dari berbagai permasalahan dan pelanggaran.

Dalam praktik ditemukan beberapa kasus seorang Notaris yang tersangkut permasalahan dan atau sengketa terkait akta yang dibuatnya maupun dalam menjalankan tugas jabatannya. Artinya ketika sudah memasuki wilayah sengketa terdapat pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Notaris. Baru-baru ini terjadi beberapa kasus yang melibatkan Notaris di daerah Sumatera Barat. Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Padang Nomor 27/Pid.Sus/TPK/2016/PN-Pdg yang diputus pada bulan Desember tahun lalu yaitu:

“Kasus tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bersama-sama dalam pengadaan tanah kampus III IAIN IB Padang, di Sungai Bangek, Kecamatan Koto Tangah, Kota Padang. Notaris dengan inisial ESP dijatuhkan pidana dengan pidana penjara selama 4 (empat) tahun, dan denda sebesar Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar akan diganti dengan pidana kurungan selama 2 (dua) bulan bersama mantan Wakil Rektor II Institut Agama Islam Negeri Imam Bonjol (IAIN IB), yang berinisial SD, pada bulan Desember tahun 2016 lalu. Terdapat beberapa permasalahan dalam pembebasan tanah itu, di antaranya ada tanah fiktif namun dibayarkan, serta uang ada namun dikerucutkan dari harga yang sebenarnya. Pengadaan tanah itu disinyalir sarat dengan kongkalikong. dari 33 persil tanah tersebut luasnya 606.084 m2 terdiri dari 12 persil tanah bersertifikat dan 21 persil belum bersertifikat.. ”Keduanya ditahan karena telah melanggar ketentuan pasal 2 ayat (1) Juncto Pasal 18 ayat (1) huruf a dan b, ayat (2) dan ayat (3) UU RI no 31 tahun 1999 yang telah diubah dan ditambah dengan UU no 28 tahun 2001 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi juncto pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP sebagaimana tercantum dalam dakwaan Primair.yaitu

melakukan tindak pidana dugaan korupsi pada pembangunan kampus IAIN Imam Bonjol III di Sungai Bangek.”

Selain dari kasus diatas, berdasarkan pengamatan dan pengetahuan penulis, terdapat beberapa pelanggaran lain yang dilakukan oleh Notaris di Kota Padang seperti pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris yaitu adanya seorang Notaris yang tidak berhadapan langsung dengan kliennya dalam membuat akta tetapi hanya mengutus karyawannya saja untuk menghadap, sedangkan ia hanya menandatangani akta tersebut, Adanya Minuta Akta yang tidak ditandatangani oleh saksi-saksi dan Notaris tetapi hanya ditandatangani oleh penghadap saja serta terus bertambahnya jumlah Notaris di Kota Padang juga menjadi faktor timbulnya permasalahan baru karena jumlahnya sudah tidak sesuai dengan permintaan pasar dan berakibat pasar menjadi jenuh dan berujung pada dampak yang kurang sehat. Sehingga terjadi perebutan klien dan Penurunan biaya pembuatan akta oleh oknum Notaris yang pada akhirnya membuat seorang Notaris bisa mengesampingkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika profesi yang ada.

Beberapa persoalan diatas tersebut merupakan bentuk-bentuk pelanggaran administratif yang hanya sebagian kecil saja sering terjadi di dalam praktek Notaris. Namun, jika ditelaah dari segi hukum hal ini bisa berdampak besar bagi seorang Notaris dalam menjalankan kewenangannya. Notaris harus selalu berhati-hati dalam bertindak dan menjalankan jabatan serta tetap berpedoman kepada Undang-undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris. Oleh karena itu, penulis merasa bahwa pengawasan harus

dilaksanakan terhadap Notaris dan peran lembaga pengawas sangatlah diperlukan agar Notaris dapat benar-benar melaksanakan kewenangannya sesuai Undang-undang Jabatan Notaris serta mempunyai sikap dan moral sesuai dengan Kode Etik Profesi Notaris.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan diatas, terdapat beberapa rumusan masalah yang akan menjadi topik pembicaraan dalam penelitian ini. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangan oleh Majelis Pengawas Daerah kota Padang?
2. Bagaimana pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangan oleh Dewan Kehormatan Daerah Ikatan Notaris Indonesia kota Padang?
3. Bagaimana koordinasi antara Majelis Pengawas Daerah dengan Dewan Kehormatan Daerah Ikatan Notaris Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris di kota Padang?

C. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan, penelitian dengan permasalahan seperti yang dikemukakan dalam proposal penelitian ini belum pernah dilakukan sebelumnya di lingkungan Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan tesis yang dipublikasikan di internet. Namun terdapat beberapa tesis yang memiliki tema yang sama dengan permasalahan dan bidang kajian yang berbeda,

yaitu:

1. Tesis atas nama Kurnia Abdi Leswara, mahasiswa program studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 2015 dengan judul tesis “Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Kode Etik Profesi Notaris oleh Majelis Pengawas Notaris di Kota Padang”. adapun permasalahan yang diteliti adalah bagaimana bentuk pelanggaran kode etik profesi yang dilakukan oleh Notaris dan penegakan hukumnya dan bagaimana kendala yang timbul dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran kode etik profesi notaris oleh Notaris.⁷
2. Tesis atas nama Bayu Nirwana Sari, S.H. Mahasiswa program studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia tahun 2012 Dengan judul tesis “Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan Notaris oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris di Kabupaten Tangerang”. adapun permasalahan yang diteliti adalah bagaimanakah Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan Notaris oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris di Kabupaten Tangerang dan kendala apa saja yang dihadapi oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris Kabupaten Tangerang dalam melaksanakan Pembinaan dan Pengawasan Notaris dan bagaimanakah cara mengatasi kendala tersebut.⁸

D. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai

⁷ Kurnia Abdi Leswara, *Tesis Program Studi Magister Kenotariatan*, Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 2015.

⁸ <http://lib.ui.ac.id/> diakses pada hari Kamis Tanggal 10 November 2016 Pukul 19.00 Wib.

berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangan oleh Majelis Pengawas Daerah kota Padang.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangan oleh Dewan Kehormatan Daerah Ikatan Notaris Indonesia kota Padang.
3. Untuk mengetahui bagaimana koordinasi antara Majelis Pengawas Daerah dengan Dewan Kehormatan Daerah Ikatan Notaris Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris di kota Padang.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan suatu sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum, khususnya bidang kenotariatan mengenai pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangan serta dapat dijadikan sebagai bahan untuk penelitian lanjutan.

2. Manfaat secara praktis

Hasil penelitian yang dilakukan penulis juga mampu memberikan sumbangan praktis yaitu:

- a. Memberikan manfaat bagi Notaris dalam menjalankan kewenangannya dan instansi terkait baik dari aparat penegak hukum, Majelis Pengawas Notaris, Organisasi Profesi Notaris yakni Ikatan Notaris Indonesia dan

Dewan Kehormatan Notaris.

- b. Memberikan sumbangan pemikiran bagi peneliti sendiri dan dapat meningkatkan pemahaman dan pengetahuan masyarakat luas pada umumnya mengenai profesi Notaris dan bentuk pengawasannya, sehingga dapat memberikan jalan keluar terhadap permasalahan yang dihadapi dalam hal terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris dalam menjalankan jabatannya tersebut.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Berkenaan dengan kerangka teoritik ini dikemukakan teori-teori yang diperkuat dengan kekuatan-kekuatan hukum positif sebagai acuan dan landasan pemikiran yang digunakan sebagai landasan dalam membahas permasalahan dalam penelitian ini. Menurut Snelbecker dikutip dalam Lexy J. Meleong mendefenisikan teori sebagai perangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan tata dasar yang dapat diamati dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati.⁹

Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati. Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada

⁹ Lexy J. Meleong, 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 34.

fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya. Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.”¹⁰ Teori inilah yang dipergunakan sebagai landasan konseptual dalam pola berpikir untuk meneliti lebih jauh mengenai pengawasan yang dilakukan terhadap Notaris dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Adapun kerangka teori yang digunakan dalam penulisan tesis tentang pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangannya adalah sebagai berikut:

a. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto sebagaimana dikutip di dalam buku Ridwan HR mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu meliputi :¹¹

1) Atribusi

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada

¹⁰ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 6.

¹¹ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 104.

maupun yang baru sama sekali.

2) Delegasi

Delegasi ialah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

3) Mandat

Disini tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan yang satu ke badan yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Sedangkan Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:¹²

1) atribusi; dan

2) delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan

¹² Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, hlm. 90.

kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:¹³

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada

¹³ Philipus M. Hadjon, *Ibid.*, hlm. 94.

bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat. Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Wewenang (atau sering pula ditulis dengan istilah Kewenangan) merupakan suatu tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur jabatan yang bersangkutan. Dengan demikian, setiap wewenang ada batasannya sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.¹⁴

Kewenangan Notaris dalam hal menjalankan kewenangannya sebagai pejabat umum merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur di dalam Undang-undang Jabatan Notaris. Wewenang seorang Notaris juga bersifat mandiri dan otonom, sebagai pejabat publik yang diangkat oleh Negara, seorang Notaris dapat menjalankan fungsinya kapan saja, tanpa harus memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat, Notaris bebas menjalankan fungsi dan wewenangnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

¹⁴ Habib Adjie, 2014, *Hukum Notaris Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, hlm.

Sedangkan wewenang Menteri untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris diterima secara atributif sesuai ketentuan dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris yang kemudian berdasarkan Pasal 67 ayat (2) Undang-undang Jabatan Notaris Menteri mendelegasikan wewenang pengawasan tersebut kepada suatu badan dengan nama Majelis Pengawas Notaris. Sehingga Menteri berkedudukan selaku delegans dan Majelis Pengawas Notaris selaku delegataris yang mempunyai wewenang untuk mengawasi Notaris sepenuhnya.

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Radbruch sebagaimana dikutip di dalam buku E.Ultrech, ada dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam perhubungan-perhubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Kepastian oleh karena hukum memberikan dua tugas hukum yang lain, yaitu menjamin keadilan serta hukum harus tetap berguna. Sedangkan kepastian dalam hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan suatu sistem yang logis dan praktis), undang-undang itu dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (keadaan hukum yang sungguh-sungguh) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.¹⁵

Kepastian hukum dapat dicapai apabila situasi tertentu:¹⁶

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*);
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan

¹⁵ E.Ultrech, 1957, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 22-23.

¹⁶ Jan Michael Otto, 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang, Terjemahan Tristam Moeliono*, Komisi Hukum Nasional Jakarta, hlm. 25.

hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat tersebut;

- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu-waktu mereka menyelesaikan sengketa;
- 5) Keputusan peradilan secara kongkrit dilaksanakan;

Kepastian hukum merupakan suatu hal yang hanya bisa dijawab secara normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam arti menjadi sistem norma dengan norma yang lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian. Kepastian hukum merupakan suatu keadaan dimana perilaku manusia baik individu, kelompok maupun organisasi terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang ada. Begitu juga dengan Lembaga Pengawas Notaris sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari profesi Notaris sesuai ketentuan yang diatur di dalam Undang-undang Jabatan Notaris maupun Kode Etik Notaris. Oleh

karena itu, baik terhadap Notaris maupun lembaga pengawas Notaris harus lebih memantapkan tugas, fungsi dan kewenangannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga dapat menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual penelitian adalah suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konsep ini gunanya untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka ini didapatkan dari konsep ilmu atau teori yang dipakai sebagai landasan penelitian yang didapatkan pada tinjauan pustaka atau dapat dikatakan sebagai ringkasan dari tinjauan pustaka yang dihubungkan dengan garis sesuai variabel yang diteliti.

Kerangka konseptual dapat memberikan petunjuk kepada peneliti di dalam merumuskan masalah penelitian. Peneliti akan menggunakan kerangka konseptual yang telah disusun untuk menentukan pertanyaan-pertanyaan mana yang harus dijawab oleh penelitian dan bagaimana prosedur empiris yang digunakan sebagai alat untuk menemukan jawaban terhadap pertanyaan tersebut. Adapun kerangka konseptualnya adalah sebagai berikut:.

- a. Pengawasan Notaris adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan oleh Notaris berjalan sesuai

dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

- b. Pembinaan Notaris adalah suatu bentuk bantuan dari seseorang atau sekelompok orang dan atau badan yang ditujukan kepada Notaris dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, serta dilakukan sesuai dengan kaidah yang telah ditentukan bukan saja kaidah hukum, tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi, dengan tujuan demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat pengguna jasa Notaris.
- c. Pemeriksaan Notaris adalah suatu proses yang dilakukan untuk mengetahui keadaan pelaksanaan tugas Notaris serta menyelidiki kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis empiris yang menekankan pada praktek di lapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku yakni Undang-undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan terhadap Notaris dalam menjalankan kewenangan di Kota Padang dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta yang ada di lapangan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang memberikan data tentang keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang pengawasan Notaris yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan Notaris.

3. Jenis dan Sumber Data

Di dalam melakukan penelitian ini jenis data yang diperlukan adalah sebagai berikut¹⁷:

- 1) Data primer yaitu data yang didapatkan langsung dari objek penelitian lapangan (*field research*), berupa hasil wawancara dengan responden yakni dari Ketua Organisasi Profesi Ikatan Notaris Indonesia (INI) kota Padang, Dewan Kehormatan Daerah Kota Padang dan Majelis Pengawas Daerah Kota Padang.
- 2) Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Data sekunder tidak dapat dipisahkan dari objek atau permasalahan yang akan dipecahkan atau perumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Dengan bantuan dari literatur yang diperlukan maka dapat memecahkan permasalahannya secara teoritis. Data sekunder tersebut berbentuk bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan

¹⁷ Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 113-114.

bahan hukum tersier yang akan dijelaskan sebagai berikut:

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait, antara lain :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- c. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- d. 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
- e. 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
- f. Kode Etik Profesi Notaris
- g. Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia
- h. Anggaran Rumah Tangga Ikatan Notaris Indonesia

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat kaitannya

dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain hasil-hasil penelitian, tulisan dan pendapat para sarjana serta situs-situs internet yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti.

(3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan informasi dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara yakni melakukan wawancara semi terstruktur dimana pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang telah dirancang terlebih dahulu untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden yaitu kepada Ketua Organisasi Profesi Ikatan Notaris Indonesia (INI) kota Padang, Dewan Kehormatan Daerah Kota Padang dan Majelis Pengawas Daerah Kota Padang.
- b. Studi Dokumen yakni mempelajari dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti tentang pengawasan Notaris baik itu dari buku-buku, peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap untuk dianalisis.¹⁸ Pengolahan data ini dapat dilakukan dengan :

- 1) Editing yaitu meneliti dan mengkaji kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, serta informasi yang dikumpulkan oleh peneliti yang diharapkan akan dapat meningkatkan mutu data yang hendak dianalisis.
- 2) Coding yaitu proses untuk mengelompokkan jawaban-jawaban responden menurut kriteria yang ditetapkan.

b. Analisis data

Sebagai tindak lanjut proses pengolahan data untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisis bahan hukum. Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka peneliti melakukan analisis secara kualitatif yakni dengan menggambarkan data yang ada untuk menjawab pertanyaan berdasarkan teori-teori yang ada sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan.

¹⁸ Bambang Waluyo, 1999, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 72.