

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar belakang

Pada saat sekarang dapat dilihat bagaimana banyaknya problematika yang terdapat pada hukum di Indonesia, dalam peradabannya Indonesia memiliki peraturan yang mengatur masalah kenotarian yang tertuang dalam Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Jabatan Notaris adalah jabatan publik namun lingkup kerja mereka berada dalam konstruksi hukum privat. Sama seperti Advokat, Notaris adalah penyedia jasa hukum yang bekerja untuk klien dan dalam konteks ini hierarkhi birokrasi tidak mendukung pekerjaan mereka sehingga dalam konteks perundang-undangan tidak sampai menjangkau pada teknis pekerjaan mereka.

Sebagai negara hukum Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang hakekatnya berintikan kebenaran dan keadilan. Hukum positif mutlak diperlukan bilamana individu menjalani jabatan sebagai pejabat umum atau pejabat negara yang memiliki kekuasaan dan kewenangan, dalam hal ini hukum positif dapat mengatur dan membatasi kekuasaan serta wewenang pejabat umum atau pejabat negara. Untuk membatasi kekuasaan serta wewenang tersebut selain diperlukan aturan hukum positif juga diperlukan penegak hukum yang menjalankan tugas dan wewenang jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kode etik profesinya.

Fungsi Notaris di dalam pembuatan Akta Otentik untuk pertama kalinya diatur di dalam Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris secara komprehensif. Demikian pula ketentuan tentang pengawasan terhadap Notaris yang

dilaksanakan Oleh Majelis Pengawas Notaris dilakukan dengan melibatkan pihak pemerintah, Notaris dan akademisi, disamping departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang kenotariatan serta Organisasi Notaris, dibentuknya Majelis Pengawas Notaris di tiap kota atau kabupaten dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat pengguna jasa Notaris.

Faktanya terjadi penyimpangan-penyimpangan yang banyak dilakukan oleh Notaris dalam melaksanakan kewenangan dan jabatannya mulai dari penyimpangan-penyimpangan yang bersifat administratif maupun penyimpangan-penyimpangan yang mengakibatkan kerugian materiil pada masyarakat pengguna jasa Notaris. Akta Notaris sebagai Akta Autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna menurut aspek lahiriah, formal dan materiil sebagai wujud kesempurnaan dari akta Notaris, kesempurnaan kekuatan akta autentik tidak bisa diganggu gugat, selama tidak bisa dibuktikan oleh pihak-pihak yang berkepentingan melalui keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Arti akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dapat pula ditentukan bahwa siapapun yang terikat dengan akta tersebut, sepanjang tidak bisa dibuktikan bukti sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>1</sup>

Kualitas seorang Notaris adalah Aspek yang sangat penting dalam profesi hukum, yakni keterampilan dan kecermatan. Dalam sumpah dan jabatannya tersebut tidak lain adalah Notaris harus cermat dalam membuat akta, sehingga isinya tidak memuat hal-hal yang bertentangan dengan hukum dan produk Notaris adalah akta yang digunakan pada hukum pembuktian serta pengangkatan sebagai Notaris oleh pemerintah yang berwenang

---

<sup>1</sup> Habib Adji, *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm 6.

bukan untuk kepentingan notaris itu sendiri, namun untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya sehingga bersifat *altruistic*.<sup>2</sup>

Kebutuhan hukum dalam masyarakat dapat dilihat semakin banyaknya bentuk perjanjian yang dituangkan dalam suatu akta Notaris, dimana Notaris merupakan salah satu pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang.<sup>3</sup> Notaris dan Produk aktanya dimaknai sebagai upaya negara menciptakan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakatnya sebab akta autentik yang dibuat oleh Notaris memiliki kekuatan sebagai alat bukti yang sempurna.<sup>4</sup> Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dapat dibebani tanggung jawab atas perbuatannya sehubungan dengan pekerjaannya dalam membuat akta tersebut. Ruang lingkup pertanggung jawaban Notaris meliputi kebenaran materiil atas akta yang dibuatnya. Mengenai tanggung jawab notaris selaku pejabat umum yang berhubungan dengan kebenaran materiil, membedakannya menjadi empat yaitu:<sup>5</sup>

1. Tanggung jawab notaris secara perdata terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuatnya;
2. Tanggung jawab notaris secara pidana terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuatnya;
3. Tanggung jawab notaris berdasarkan Peraturan Jabatan Notaris terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuatnya;

---

<sup>2</sup>Sidharta Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm 155.

<sup>3</sup>Santia Dewi dan R.M Fauwas Diradja, *Panduan Teori dan Praktek Notaris*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011, hlm 9.

<sup>4</sup>Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas, Jakarta, 2013, hlm 3.

<sup>5</sup> Abdul Ghofur Anshori, Lembaga Kenotariatan Indonesia, *Prespektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta 2009, hlm 34.

4. Tanggung jawab notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kode etik notaris.

selaku pejabat umum Notaris dalam setiap pelaksanaan tugasnya tidak boleh keluar dari apa yang telah diatur kewajibannya oleh Undang-Undang yang berlaku. Notari dalam menjalankan jabatannya wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya baik saat menjalankan tugas dalam jabatan maupun diluar jabatannya. Dalam arti lain Notaris harus selalu menjaga agar prilakunya tidak merendahkan jabatan, martabat dan kewajibannya sebagai Notaris.

Dalam menjalankan tugasnya Notaris memiliki institusi pengawas yang mengawasi tugas dan jabatan Notaris, pengawasan tersebut dilakukan oleh Majelis Pengawas Pusat, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Daerah yang dibentuk oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan pasal 68 Undang-Undang Jabatan Notaris. Majelis Pengawas Daerah terdiri dari 3 unsur keanggotaan yaitu Notaris, Pemerintah/Birokrat dari Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Akademisi. Pengawasan yang dilakukan oleh majelis tidak hanya pelaksanaan tugas jabatan notaris agar sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris yang selanjutnya disebut dengan UUJN, tapi juga kode etik Notaris dan tindak tanduk atau perilaku kehidupan Notaris yang dapat mencederai keluhuran martabat jabatan Notaris dalam pengawasan Majelis Pengawas dan hal ini menunjukkan sangat luas ruang lingkup pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris.<sup>6</sup> Dalam menjalankan tugas dan jabatannya untuk kepentingan masyarakat umum Notaris wajib berada dalam pengwasan suatu lembaga yang netral, mandiri atau independen.. hal ini bertujuan untuk memenuhi apa yang telah di amanatkan oleh Undang-Undang.

---

<sup>6</sup> Habib Adjie, *Majelis Pengawas Notaris, Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm 17.

Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas jabatan Notaris dengan pedoman UUJN bertujuan agar semua ketentuan dan pelaksanaan tugas jabatan Notaris dapat dipatuhi oleh Notaris dan jika terjadi pelanggaran Kode Etik pada Profesi Notaris dapat dilakukan tindakan yang sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Majelis Pengawas dapat menjatuhkan sanksi kepada Notaris yang bersangkutan. Lembaga Notariat merupakan salah satu lembaga dalam masyarakat yang timbul karena kebutuhan dalam pergaulan, yang menghendaki adanya alat bukti hukum bagi mereka. Alat bukti tertulis itulah yang mereka perlukan untuk pembuktian apabila ada permasalahan atau sengketa, sehingga mereka memerlukan adanya akta otentik yang dibuat oleh Notaris.

Lembaga Notaris ada diberbagai negara di dunia, tiap negara memiliki ciri-ciri lembaga Notariat yang ditulis dalam *Atlas dunotariat (le notariat dans le monde)* perbedaan lembaga Notariat itu terutama karena yang satu menganut *civil law system* (negara-negara Eropa misalnya Belanda, Belgia, Perancis, Luxemburg, Jerman, Austria) sedangkan yang menganut *common law system* (Inggris, Amerika, Kanada, Australia) dan Negara Komunis (Rusia, Korea Utara dan Kuba).<sup>7</sup> Dalam Profesi Notaris terdapat Kode Etik yang bertujuan agar profesi Notaris dapat dijalankan dengan profesional, terampil dan berintelektual serta menjunjung tinggi nilai-nilai moral. Ikatan Notaris Indonesia yang selanjutnya disebut INI adalah sebagai perkumpulan organisasi bagi para Notaris nonpemerintah, sementara Majelis Pengawas Notaris merupakan organisasi yang dibentuk oleh pemerintah yang mempunyai peranan sangat penting dalam pengawasan serta penegakan kode etik bagi Para Notaris.

Kewenangan Majelis Pengawas Daerah yang bersifat administratif dilaksanakan oleh ketua, wakil ketua, atau salah satu anggota, yang diberi wewenang berdasarkan keputusan rapat Majelis Pengawas Daerah. Kewenangan dimaksud meliputi: memberikan

---

<sup>7</sup>Abintaro Prakoso, *Etika Profesi Hukum*, LaksB Ang Justitia, Surabaya, 2015, hlm 135.

izin cuti untuk jangka waktu sampai dengan 6 (enam) bulan; menetapkan Notaris Pengganti; menentukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih; menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang; memberi paraf dan menandatangani daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, daftar surat di bawah tangan yang dibukukan, dan daftar surat lain yang diwajibkan Undang-Undang; menerima penyampaian secara tertulis salinan dari daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, dan daftar surat di bawah tangan yang dibukukan yang telah disahkannya, yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lambat 15 (lima belas) hari kalender pada bulan berikutnya, yang memuat sekurang-kurangnya nomor, tanggal, dan judul akta.

Di wilayah kerja Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi berdasarkan data dari Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi sepanjang tahun 2016 hingga bulan maret tanggal 20 tahun 2017 adanya laporan 4 pelanggaran kode etik dan UUJN yang dilakukan oleh Notaris dalam hal ini merujuk kepada pasal 16 UUJN dan atau kode etik Notaris. Pelanggaran yang dilakukan berupa pemberian karangan bunga yang dicantumkan jabatannya sebagai notaris yang berindikasi mempromosikan diri sebagai Notaris, membuat plang nama dengan ukuran yang tidak sesuai dengan standar yang diatur. Oleh karena itu, pentingnya Notaris memahami kode etik dan kewajibannya yang dibuat oleh pemerintah untuk dapat dilaksanakan dengan baik. Keberadaan Kode Etik bertujuan agar suatu Profesi Notaris dapat dijalankan dengan Profesional dengan Motivasi dan orientasi pada keterampilan intelektual serta berargumentasi secara rasional dan kritis serta menjunjung tinggi nilai moral. Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi mempunyai peranan penting tentang dalam pengawsan dan pembinaan bagi Notaris dan penegakan Kode Etik.

Dalam hal ini penulis melakukan penelitian pada Majelis Pengawas Notaris Daerah Bukittinggi pada masa jabatan periode 18 Desember 2015. Selanjutnya, berdasarkan *database* kantor wilayah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Sumatra Barat jumlah Notaris yang terdata oleh MPD Bukittinggi sebanyak 81 orang pada tanggal 22 bulan Mei tahun 2017, Notaris tersebut terdapat di Kota Bukittinggi 16 orang, Kota Padang Panjang 6 orang, Kabupaten Agam 22 orang, Kabupaten Tanah Datar 8 orang, Kabupaten Lima Puluh Kota 16 orang, dan Kota Payakumbuh 13 orang. Dengan jumlah Notaris yang akan terus bertambah dan luasnya ruanglingkup wilayah kerja dari Majelis Pengawas Notaris Bukittinggi penulis tertarik melakukan penelitian mengenai keefektivitasan dari Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Bukittinggi dalam melakukan pengawasan dan Pembinaan kepada notaris dengan jumlah Notaris yang relatif meningkat dan luasnya wilayah kerja dari Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi, dalam hal ini penulis melakukan penelitian tesis dengan judul ***“Efektivitas Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris”***

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah yang akan diteliti oleh penulis adalah:

1. Apakah pengawasan terhadap Notaris yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi sudah berjalan secara efektif?
2. Bagaimana proses pemeriksaan oleh Majelis Pengawas Notaris Daerah Bukittinggi jika terjadi pelanggaran jabatan Notaris oleh Notaris?
3. Apa tindakan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi terhadap pelanggar Jabatan Notaris yang dilakukan oleh Notaris?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui efektivitas Majelis Pengawas Notaris Daerah Bukittinggi dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris.
2. Untuk mengetahui proses pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Bukittinggi jika terjadi pelanggaran Jabatan Notaris oleh Notaris pada wilayah kerja Majelis Pengawas Notaris Bukittinggi sudah berjalan secara efektif.
3. Untuk mengetahui tindakan yang dilakukan Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran Jabatan Notaris.

### D. Manfaat Penelitian

#### a. Manfaat Akademis / Teoritis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi hukum bagi para akademisi bidang hukum, calon Notaris dan Notaris khususnya mengenai keefektifitasan sistim dan fungsi Majelis Pengawas Notaris Daerah Bukittinggi.
- 2) Penelitian ini diharapkan menjadi pelengkap data mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi.

#### b. Manfaat Praktis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada para pembuat kebijakan dalam membuat peraturan berkaitan dengan efektivitas Majelis Pengawas Notaris, sehingga dapat memberikan kejelasan terhadap status Majelis Pengawas Notaris Daerah Bukittinggi sebagai Pengawas Notaris.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi para praktisi yang terlibat langsung dalam proses pelaksanaannya, sehingga dapat mengatasi permasalahan

yang timbul dalam proses pengawasan dan pelanggaran kode etik oleh Notaris di wilayah kerja Majelis pengawas Daerah Notaris Bukittinggi.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Andalas, Sumatra Barat mengenai masalah efektivitas Majelis Pengawas Notaris Bukittinggi Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris. Jika ada tulisan yang sama dengan yang ditulis oleh penulis diharapkan tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang sudah ada sebelumnya yaitu:

1. Tesis atas nama Siaga Yoze Rosario, program Pasca Sarjana Hukum Magister Kenotariatan, Universitas Andalas, dengan judul “Peran Organisasi Profesi Notaris Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris Di Kota Jambi dengan pokok permasalahan sebagai berikut:
  - a. Bagaimana peran Organisasi Profesi Notaris dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris di Kota Jambi?
  - b. Bagaimana tindakan yang dilakukan oleh Organisasi Profesi Notaris jika terjadi pelanggaran Kode Etik Notaris di Kota Jambi?
  - c. Bagaimana koordinasi antara Organisasi Profesi Notaris dengan Majelis pengawas Notaris dalam penegakan Kode Etik Notaris di Kota Jambi?
2. Tesis atas nama Elvi Sandriyani, program Pasca Sarjana Hukum Magister Kenotariatan, Universitas Andalas, dengan judul “Pelaksanaan Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris Dalam Pemeriksaan Protokol Notaris Di Kota Padang” dengan pokok permasalahan sebagai berikut:
  - a. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemeriksaan Protokol Notaris?

- b. Bagaimana sanksi hukum dari Majelis Pengawas Daerah Notaris terhadap Pelanggaran yang dilakukan Notaris yang ditemukan dalam pemeriksaan Protokol Notaris?
- c. Apa faktor-faktor penghambat dalam melakukan Pengawasan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam pemeriksaan Protokol Notaris di Kota Padang?

Dari kedua judul tesis dan pokok-pokok masalah diatas, pada dasarnya dapat dikatakan tidak terdapat kesamaan dari segi judulnya, demikian juga dari permasalahan penelitian, teknik pembahasan, tujuan penelitiannya serta dengan objek dan tempat penelitan yang berbeda. Fokus kajian dalam tesis ini adalah penelitian terhadap efektivitas Majelis Pengawas Notaris Bukittingi Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris.

## **F. Kerangka Teori dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan.<sup>8</sup> Rumusan tersebut mengandung tiga hal, *pertama*, teori merupakan seperangkat proposisi yang terdiri atas variabel-variabel yang terdefiniskan dan saling berhubungan. *Kedua*, teori menyusun antar hubungan seperangkat variable dan dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variable-variable itu. Akhirnya, suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan itu diajukan dengan cara menunjuk secara rinci variable-variable tertentu lainnya.<sup>9</sup>

Bagi suatu penelitian, teori atau kerangka teoritis mempunyai beberapa kegunaan. Kegunaan tersebut paling sedikit mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Teori tersebut berguna untuk mempertajam atau lebih mengkhhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.

---

<sup>8</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 14.

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm 14.

2. Teori sangat berguna di dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan defenisi-defenisi.
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut obyek yang diteliti.
4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.<sup>10</sup>

Dalam penelitian ini, teori yang penulis gunakan adalah sebagai berikut :

a. Teori Efektifitas Hukum

Pengertian Teori efektifitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto adalah inti dari penelitian hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar di dalam kaedah-kaedah yang benar sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>11</sup>

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan peraturan perundang-undangan walaupun kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian sehingga pengertian *Law Enforcement* begitu populer. Berdasarkan hal tersebut, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Adapun faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:<sup>12</sup>

- a. Faktor hukum yakni aturan yang mengatur
- b. Faktor aparat penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Universitas Indonesia* (UI-Press), Jakarta, 2008 hlm. 121.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Fakor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 5.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 5.

- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
  - d. Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
  - e. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.
- b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, Hukum Adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus di lakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertigkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>13</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>14</sup>

- c. Teori Kewenangan

---

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum, Kencana*, Jakarta, 2008, hlm 158.

<sup>14</sup> Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 23.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>15</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang yang berarti kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>16</sup>

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental.<sup>17</sup> Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu; atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan Mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan wewenang.<sup>18</sup>

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Pendapat lain dikemukakan oleh Indroharto yaitu tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Tim Bahasa Pustaka, 1996. hlm, 1128.

<sup>16</sup> Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. hlm, 78.

<sup>17</sup> Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, Paradoks Konflik dan otonomi Daerah, Sketsa bayang-bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah. 2002. hlm, 65.

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm, 112.

<sup>19</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.104.

1. Atribusi Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat Undang-Undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.
2. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain
3. Mandat adalah terjadinya suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.<sup>20</sup> Selain didukung dengan kerangka teoritis, penulisan ini juga didukung kerangka konseptual dan telah diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang digunakan sebagai dasar penelitian hukum. Adapun kerangka konseptual yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

### a. Efektivitas

Dalam hal ini istilah “efektivitas” tidak di temukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, namun yang muncul hanyalah “keefektifan” yang artiya adalah subjek atau suatu badan yang diberikan tugas untuk memantau.<sup>21</sup>

Aspek-aspek efektivitas berdasarkan pendapat Muasaroh (2010: 13), efektivitas dapat dijelaskan bahwa efektivitas suatu program dapat dilihat dari aspek-aspek antara lain:<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 132.

<sup>21</sup> <http://kbbi.web.id/efektivitas> .

1. Aspek tugas atau fungsi, yaitu lembaga dikatakan efektivitas jika melaksanakan tugas atau fungsinya, begitu juga suatu program pembelajaran akan efektif jika tugas dan fungsinya dapat dilaksanakan dengan baik dan peserta didik belajar dengan baik.
2. Aspek rencana atau program, yang dimaksud dengan rencana atau program disini adalah rencana pembelajaran yang terprogram, jika seluruh rencana dapat dilaksanakan maka rencana atau program dikatakan efektif.
3. Aspek ketentuan dan peraturan, efektivitas suatu program juga dapat dilihat dari berfungsi atau tidaknya aturan yang telah dibuat dalam rangka menjaga berlangsungnya proses kegiatannya. Aspek ini mencakup aturan-aturan baik yang berhubungan dengan guru maupun yang berhubungan dengan peserta didik, jika aturan ini dilaksanakan dengan baik berarti ketentuan atau aturan telah berlaku secara efektif.
4. Aspek tujuan atau kondisi ideal, suatu program kegiatan dikatakan efektif dari sudut hasil jika tujuan atau kondisi ideal program tersebut dapat dicapai. Penilaian aspek ini dapat dilihat dari prestasi yang dicapai oleh peserta didik.

Jika dikaji dari segi hukum menurut Soerjono Soekanto efektivitas adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu

---

<sup>22</sup><http://literaturbook.blogspot.com.tr/2014/12/pengertian-efektivitas-dan-landasan.html>.

kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.

Membicarakan tentang efektivitas dari segi hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaikbaiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundangundangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

b. Majelis Pengawas Daerah Notaris

Sejak kehadiran isntitusi Notaris di Indonesia pengawasan Notaris selalu dilakukan oleh Lembaga Peradilan dan pemerintah, bahwa tujuan dari pengawasan agar para Notaris ketika menjalankan tugas jabatannya memenuhi semua persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan jabatan Notaris, demi untuk pengamanan dan kepentingan msyarakat, karena Notaris diangkat oleh Pemerintah, bukan untuk kepentingan Notaris sendiri, tapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya.<sup>23</sup>

Dalam kaitan di atas, meskipun notaris diangkat oleh pemerintah terdahulu oleh Menteri Kehakiman, sekarang oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia namun mengenai pengawasannya dilakukan oleh badan peradilan, hal ini dapat dipahami karena pada waktu itu kekuasaan kehakiman ada pada Departemen Kehakiman. Majelis Pengawas Notaris tidak hanya melakukan pengawasan dan

---

<sup>23</sup>G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1983, hlm 301.

pemeriksaan terhadap Notaris tapi juga berwenang menjatuhkan sanksi dan sebagai satu-satunya instansi notaris di Indonesia.<sup>24</sup> Majelis Pengawas Notaris memiliki tiap jenjang dan mempunyai wewenang masing masing yaitu:<sup>25</sup>

1. Majelis Pengawas Daerah (MPD)
2. Majelis Pengawas Wilayah (MPW)
3. Majelis Pengawas Pusat (MPP)

c. Pengawasan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengawasan diartikan sebagai Penilikan dan Penjagaan, penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.<sup>26</sup> Konsep pengawasan dalam pengertian ini difokuskan pada penilikan. Penilikan diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan menilik, pengontrolan atau pemeriksaan.<sup>27</sup> Menilik dikonsepskan sebagai melihat dengan sungguh-sungguh, mengamati, mengawasi, memeriksa, dan mengontrol.<sup>28</sup>

d. Notaris

Pengertian notaris telah diterangkan pada Pasal 1 angka 1 UUJN yaitu pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini ataupun berdasarkan Undang-Undang lainnya.

e. Bukittinggi

Bukittinggi adalah Kota yang dikenal sebagai Fort de Kock pada masa kolonial mengacu pada pos Belanda didirikan di sini pada tahun 1825 selama Perang Padri. Benteng ini didirikan oleh Kapten Bauer di atas bukit Jirek dan kemudian dinamai kemudian Letnan Gubernur Jenderal Hindia Belanda, Hendrik

---

<sup>24</sup>Habib Adjie, *Op. Cit*, hlm 6.

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pusataka, 1989, hlm 58.

<sup>27</sup>*Ibid*, hlm 945.

<sup>28</sup>*Ibid.*

Merkus de Kock. Jalan pertama yang menghubungkan daerah dengan pantai barat dibangun antara 1833 dan 1841 melalui Anai Gorge, mengurangi pergerakan pasukan, memotong biaya transportasi dan memberikan stimulus ekonomi untuk ekonomi pertanian. Pada tahun 1856 sebuah perguruan tinggi pelatihan guru (Kweekschool) didirikan di kota, yang pertama di Sumatera, sebagai bagian dari kebijakan untuk memberikan kesempatan pendidikan bagi penduduk pribumi. Sebuah jalur rel yang menghubungkan kota dengan Payakumbuh dan Padang dibangun antara 1891 dan 1894. Selama pendudukan Jepang di Indonesia pada Perang Dunia II, kota itu markas untuk 25 tentara Jepang, kekuatan yang diduduki Sumatera. Kantor pusat dipindahkan ke kota pada bulan April 1943 dari Singapura dan tetap sampai Jepang menyerah pada bulan Agustus 1945.

Selama Revolusi Nasional Indonesia, kota Bukittinggi adalah markas bagi Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) sejak tanggal 19 Desember 1948-13 Juli 1949. Selama pasukan Belanda yang kedua 'Aksi Polisi' yang menyerang dan menduduki kota itu pada 22 Desember 1948, setelah sebelumnya dibom itu dalam persiapan. Kota ini menyerah kepada pejabat Republik pada bulan Desember 1949 setelah pemerintah Belanda mengakui kedaulatan Indonesia.

Kota ini secara resmi berganti nama menjadi Bukittinggi pada tahun 1949, menggantikan nama kolonialnya. Dari tahun 1950 sampai 1957, Bukittinggi adalah ibu kota provinsi yang disebut Sumatera Tengah, yang meliputi Sumatera Barat, Riau dan Jambi. Pada Februari 1958, selama pemberontakan di Sumatera terhadap pemerintah Indonesia, pemberontak menyatakan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Bukittinggi.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian hukum di kalangan para ahli hukum, dikelompokkan penulis dalam dua model, yaitu penelitian kualitatif yang tidak membutuhkan populasi dan sampel, dan penelitian kuantitatif yang menggunakan populasi dan sampel dalam pengumpulan data.<sup>29</sup> Oleh karena itu dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

#### **a. Metode pendekatan**

Untuk memperoleh suatu pembahasan sesuai dengan apa yang terdapat di dalam tujuan penyusunan bahan analisis, maka dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan metode pendekatan secara Yuridis empiris, yaitu melihat bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat dalam menyelesaikan suatu masalah, dalam hal ini direalisasikan pada penelitian terhadap efektifitas hukum yang sedang berlaku atau penelitian terhadap identifikasi hukum.

Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan tersebut, penulis melakukan dengan cara meneliti Perundang-undangan, Peraturan-peraturan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang merupakan data sekunder yang kemudian dikaitkan dengan keadaan yang sebenarnya atas efektivitas Majelis Pengawas Notaris Bukittinggi dalam melakukan pengawasan.

#### **b. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan apa yang terjadi di lapangan serta mengkaitkan dan menganalisa semua gejala dengan permasalahan yang ada di dalam penelitian, yang nantinya akan disesuaikan dengan keadaan yang terjadi di lapangan,<sup>30</sup> Mengenai efektivitas pengawasan notaris oleh Majelis Pengawas Notaris Bukittinggi. Penelitian ini berkmasud untuk menggambarkan dan memberikan informasi secara rinci, sistematis

---

<sup>29</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011 hlm 98.

<sup>30</sup> Winarno Surakhamd, *Dasar dan teknik Research*, Penerbit tarsito, Bandung, 1978, hlm 1932.

dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan Pengawasan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi dengan disertai landasan hukum berupa peraturan yang ada dan sumber hukum lainnya yang sehubungan dengan hal ini. Penelitian ini dilakukan pada instansi Majelis Pengawas Notaris Bukittinggi sebagai sumber dan landasan penelitian oleh penulis.

### c. Sumber dan jenis data

Untuk dapat menjawab setiap permasalahan yang penulis teliti, diperlukan data-data yang berhubungan dengan penelitian ini dengan tujuan mempermudah penulis dalam menjawab permasalahan yang diteliti. Data yang diperlukan dalam penelitian ini bersumber dari:

- a. Penelitian Kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan di perpustakaan. Tempat tersebut antara lain:
  1. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
  2. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
  3. Buku-buku yang berhubungan dengan penelitian yang dimiliki oleh penulis.
  4. Sumber-sumber dari internet yang berhubungan dengan penelitian.
- b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan yang dilakukan penulis adalah penelitian yang dilakukan langsung ke lapangan yakni pada Majelis Pengawas Notaris Bukittinggi dan atau instansi yang dianggap penulis berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini nantinya.

Jenis data yang digunakan penulis merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang

diharapkan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka penulis menggunakan jenis pengumpulan data sebagai berikut :

#### 1) Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Data primer diperoleh dengan wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan efektivitas Majelis Pengawas Daerah Notaris dalam Mengawasi Notaris di wilayah kerja Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi. Dalam hal ini wawancara juga merupakan metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung.<sup>31</sup> Sistem Wawancara yang di pergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin.

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang sudah diolah dan diperoleh dari penelitian perpustakaan (*library research*) yang berhubungan dengan penelitian serta sebagai pendukung data primer yang dilakukan penulis. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.<sup>32</sup> Sumber data sekunder dalam penelitian ini terutama bahan hukum sebagai berikut:

a) Bahan-bahan hukum primer, meliputi :

---

<sup>31</sup>Rianto, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hlm 72.

<sup>32</sup>Amirudin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 31.

- 1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
  - 2) Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia.
  - 3) Anggaran Rumah Tangga Ikatan Notaris Indonesia.
  - 4) Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia.
- b) Bahan-bahan Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi:
- 1) Buku-buku yang membahas tentang pengawasan Notaris.
  - 2) Pendapat para ahli.
  - 3) Karya ilmiah lainnya yang terkait dengan penelitian ini.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari kamus bahasa Indonesia dan kamus terminologi hukum. Data Tersier ini diperoleh dari :
1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
  2. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
  3. Beberapa literatur dan buku hukum yang penulis miliki.

## H. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dari penelitian ini dengan 3 cara yaitu:

1. Studi kepustakaan yang merupakan langkah awal yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini.

2. Wawancara yang dilakukan oleh penulis berupa tanya jawab dengan narasumber yang berkaitan dan berkompeten agar penulis mendapatkan jawaban-jawaban yang relevan pada setiap pertanyaan yang diajukan oleh penulis.
3. Studi *dokumentasi* merupakan teknik pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada *subjek* penelitian. *Dokumen* yang diteliti dapat berbagai macam, dengan menelusuri *literatur-literatur* dan bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan materi atau *objek* penelitian. Pengumpulan data melalui teks-teks tertulis maupun *soft-copy edition*, seperti buku, *ebook*, *artikel-artikel* dalam majalah, surat kabar, *buletin*, *jurnal*, laporan atau arsip organisasi, makalah, *publikasi* pemerintah, dan lain-lain. Bahan *soft-copy edition* biasanya diperoleh dari sumber-sumber *internet* yang dapat diakses secara *online*.

#### I. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah pengolahan data yang diperoleh baik dari penelitian pustaka maupun penelitian lapangan. Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan pustaka penulisan. Dalam hal ini, penulis melakukan analisa data secara kualitatif. Terhadap data primer yang di dapat dari lapangan, terlebih dahulu diteliti kelengkapannya dan kejelasannya untuk diklasifikasi serta dilakukan penyusunan secara sistematis secara konsisten untuk memudahkan melakukan analisis. Data sekunder yang di dapat dari kepustakaan dipilih serta dihimpun secara sistematis, sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan analisis. Dari hasil data penelitian pustaka maupun lapangan dilakukan pembahasan secara deskriptif. Deskriptif adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematis terutama mengenai fakta yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diajukan dalam usulan penelitian.

Setelah semua data yang diperoleh terkumpul, baik data primer maupun data sekunder maka pada tahap selanjutnya dilakukan proses pengeditan dilapangan untuk dilakukan pengujian tentang kebenaran data yang diperoleh oleh penulis hingga pada akhirnya data tersebut dapat disusun dengan benar dan sesuai fungsinya, uraian dan kesimpulan dari penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori serta aturan formal yang telah ada sebelumnya.

## **J. Sistematika Penelitian**

Hasil dari penelitian yang ini akan dituangkan dalam karya ilmiah yaitu Tesis, terdiri dari 4 (empat) bab, dengan rincian sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini dikemukakan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini diuraikan tinjauan umum tentang teori dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan permasalahan yang dirangkum dalam tinjauan pustaka.

### **BAB III : PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam hal ini diuraikan mengenai hasil penelitian serta membahasnya dengan tinjauan kepustakaan yang telah diuraikan sebelumnya.

### **BAB IV : PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan terhadap semua permasalahan yang telah dibahas dan saran yang perlu untuk perbaikan mengenai permasalahan yang diteliti.

