

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada era globalisasi saat ini, Lembaga Notaris memegang peranan yang penting dalam setiap proses pembangunan karena Notaris merupakan suatu Jabatan yang menjalankan profesi dan pelayanan hukum serta memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi para pihak, terutama dalam hal kelancaran proses pembangunan. Dimana pembangunan memegang peranan penting dalam kemajuan dan kesejahteraan masyarakat dan negara kita.

Profesi Notaris di Indonesia mempunyai sejarah yang cukup tua. Notaris sudah ada di Indonesia sejak abad ke-17, atau lebih tepatnya sejak tanggal 27 Agustus 1620, Melchior Kerchem menjabat sebagai Notaris pertama di Indonesia. Pada masa itu, Notaris tidak memiliki kebebasan seperti sekarang karena merupakan pegawai dari *Oost Indie*, berbeda dengan keadaan sekarang dimana Notaris adalah seorang pejabat umum yang mandiri. Notaris merupakan suatu pekerjaan dengan keahlian khusus yang membutuhkan pengetahuan luas serta tanggung jawab yang berat untuk melayani kepentingan umum. Inti tugas Notaris tersebut adalah mengatur secara tertulis dan otentik hubungan hukum atas terlaksananya suatu perbuatan hukum dan/atau terjadinya peristiwa hukum antara para pihak yang secara mufakat meminta jasa Notaris.<sup>1</sup>

Dalam mencapai tujuan hukum, yang salah satunya adalah kepastian hukum, maka terhadap setiap perikatan yang dilakukan oleh masyarakat, diperlukan pejabat umum Notaris yang berperan melakukan pembuatan akta otentik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (yang selanjutnya akan disebut dengan UUN). Kepastian hukum

---

<sup>1</sup> GHS Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, cet.iii, Jakarta:Erlangga, 1983, hlm. 15.

tersebut, merupakan keharusan dalam jaminan investasi, yaitu memberikan kepastian perikatan dalam pemenuhan Hak dan Kewajiban para pihak dalam suatu kerjasama ekonomi, ataupun hal lain yang dianggap perlu dan berharga.<sup>2</sup>

Sebelumnya profesi Notaris di atur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Setelah hampir 10 tahun untuk menyesuaikan perkembangan yang ada dimasyarakat pengaturan Notaris masuk ke dalam tatanan baru dengan adanya perubahan terhadap UUN. Pada saat ini Notaris juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Dari Pasal ini terlihat sebuah perbedaan dengan pada masa awal Notaris di Indonesia.<sup>3</sup>

Notaris merupakan pejabat umum yang mandiri yang memiliki kewenangan dalam membuat akta otentik, sepanjang untuk pembuatan akta tersebut tidak dikecualikan kepada pejabat lain. Seiring dengan pentingnya Notaris dalam kehidupan masyarakat khususnya dalam pembuatan akta otentik yang digunakan sebagai alat bukti, maka Notaris mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan sekaligus merupakan perpanjangan tangan pemerintah.

Lembaga kenotariatan adalah salah satu lembaga kemasyarakatan yang ada di Indonesia, lembaga ini timbul dari kebutuhan dalam pergaulan sesama manusia yang menghendaki adanya suatu alat bukti mengenai hubungan hukum keperdataan yang ada

---

<sup>2</sup> Oddy Marsa JP, *Analisis Hukum Terhadap Peran dan Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Jaminan Fidusia Pada Lembaga Keuangan Bank (Studi Pada PT. Bank Perkreditan Rakyat Tjandra Artha Lestari Bandar Lampung)*, jurnal Cepalo Magister Hukum Unila, Vol. 2, No. 1, 2018, hlm. 1.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 17.

dan atau terjadi diantara mereka. Terkait dalam hal ini semakin banyak kebutuhan akan jasa Notaris.

Untuk menjadi pejabat umum seperti Notaris tidaklah mudah harus memenuhi semua persyaratan untuk menjadi seorang Notaris. Semua persyaratan itu dituangkan dalam Pasal 3 UUJN yaitu:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh tahun);
- d. Sehat jasmani dan rohani;
- e. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan;
- f. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu 12 (dua belas) bulan berturut-turut pada kantor Notaris atas prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariatan; dan
- g. Tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau tidak sedang memegang jabatan lain yang oleh undang-undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris.<sup>4</sup>

Sebelum menjalankan jabatannya, Notaris wajib mengucapkan sumpah/janji menurut agamanya dihadapan menteri atau pejabat yang ditunjuk.<sup>5</sup>

Tugas dan wewenang Notaris erat hubungannya dengan perjanjian-perjanjian, perbuatan-perbuatan dan juga ketetapan-ketetapan yang menimbulkan hak dan kewajiban antara para pihak, yaitu memberikan jaminan atau alat bukti terhadap perbuatan, perjanjian, dan juga ketetapan tersebut agar para pihak yang terlibat di dalamnya mempunyai kepastian hukum.

Jabatan Notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum.<sup>6</sup> Dengan dasar seperti ini mereka yang diangkat sebagai Notaris harus

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan notaris

<sup>5</sup> Lihat Pasal 4 undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan Notaris

<sup>6</sup> Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2008, Hlm. 32.

mempunyai semangat untuk melayani masyarakat. Dengan demikian, Notaris merupakan suatu Jabatan Publik yang mempunyai kewenangan tertentu.

Kedudukan seorang Notaris sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasihat yang boleh diandalkan. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkan (konstatir) adalah benar, ia adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.<sup>7</sup>

Begitu juga dengan tanggung jawab Notaris yang berkaitan dengan profesi hukum tidak dapat dilepaskan pada pendapat bahwa dalam melaksanakan jabatannya tidak dapat dilepaskan dari keagungan hukum itu sendiri, sehingga Notaris diharapkan bertindak untuk merefleksikan hal tersebut di dalam pelayanan kepada masyarakat. Agar seorang Notaris benar-benar menjalankan kewenangannya, Notaris harus senantiasa melakukan tugas jabatannya menurut ukuran yang tertinggi dengan amanah, jujur, seksama, mandiri dan tidak memihak.

Wewenang Notaris diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan (2) UUJN, merupakan wewenang yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang (*ius constituendum*). Mengingat peranan dan kewenangan Notaris yang sangat penting bagi lalu lintas hukum dalam kehidupan bermasyarakat, maka perilaku dan tindakan Notaris dalam menjalankan fungsi kewenangan, rentan terhadap penyalahgunaan yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat sehingga lembaga pembinaan pengawasan terhadap Notaris perlu diefektifkan.<sup>8</sup>

Dalam praktek pelaksanaan tugas Notaris dikota Padang masih ada Notaris yang tidak menjalankan jabatannya secara baik sebagaimana diatur dalam UUJN maupun dari peraturan Kode Etik Notaris. Hal ini dapat terjadi karena beberapa faktor

---

<sup>7</sup> Tan Thong Kie (a), *Op. cit.*, Hlm. 157.

<sup>8</sup> Habib Adjie, *Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) sebagai Unifikasi Hukum Pengaturan Notaris*, Renvoi, No.28. Th. III, 2005, hlm.130.

antara lain faktor psikologis, faktor keadaan, faktor ekonomis, faktor kesibukan, faktor minat, faktor ketidak mengertian, faktor ketidak pedulian.

Pelanggaran-pelanggaran yang dimaksud adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh Notaris yang bertentangan dengan Undang-Undang dan Kode Etik Notaris. Apabila tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh Notaris melanggar atau menyimpang dari ketentuan UUJN dan Kode Etik Notaris, maka hal tersebut merupakan bentuk pelanggaran yang harus ditindaklanjuti oleh Majelis Pengawas Notaris. Dimana contoh-contoh kasus pelanggaran tersebut selanjutnya yang akan dibahas didalam tesis ini.

Dari segala permasalahan ini tidak luput dari pengawasan oleh Majelis Pengawas Daerah (MPD). Disinilah Majelis Pengawas Daerah menjalankan fungsinya dan dapat memberikan sanksi hukum maupun pembinaan terhadap Notaris yang tidak menjalankan jabatannya secara nyata. Sanksi administratif yang dijatuhkan terhadap Notaris yang melanggar pasal-pasal UUJN terdiri atas:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Pemberhentian sementara;
- c. Pemberhentian dengan hormat;
- d. Pemberhentian dengan tidak hormat.

Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris. (Oleh karena yang diawasi adalah Notaris maka disebut juga sebagai Majelis Pengawas Notaris ).

Badan ini dibentuk oleh Menteri guna mendelegasikan kewajibannya untuk mengawasi (sekaligus membina) Notaris yang meliputi perilaku dan pelaksanaan jabatan Notaris (Pasal 67 UUJN juncto Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Hukum dan

Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2020) Dalam melaksanakan tugas kewajibannya Badan tersebut secara fungsional dibagi menjadi 3 bagian secara hirarki sesuai dengan pembagian suatu wilayah administratif (Kabupaten/Kota, Propinsi dan Pusat) yaitu: Majelis Pengawas Daerah, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat.

Menurut Pasal 70 UUJN, kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris, meliputi:

1. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris.
2. Melakukan pemeriksaan terhadap Protokol Notaris secara berkala 1(satu) kali dalam waktu 1 (satu) tahun atau pada setiap waktu yang dianggap perlu.
3. Memberikan izin cuti sampai dengan waktu 6 (enam) bulan.
4. Menetapkan Notaris Pengganti dengan memperhatikan usul Notaris yang bersangkutan.
5. Menentukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris, Notaris telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih.
6. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang sementara Protokol Notaris yang diangkat sebagai Pejabat Negara.
7. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam UUJN.
8. Menyampaikan laporan pada Nomor 1 (satu) sampai dengan nomor 7(tujuh) kepada MPW Notaris.

Menurut Pasal 71 UUJN, MPD Notaris berkewajiban:

1. Mencatat dalam buku daftar yang termasuk dalam Protokol Notaris dengan menyebutkan tanggal pemeriksaan, jumlah Akta serta jumlah surat di bawah tangan yang disahkan dan yang dibuat sejak tanggal pemeriksaan terakhir.
2. Membuat berita acara pemeriksaan dan menyampaikannya kepada MPW Notaris, dengan tembusan kepada Notaris yang bersangkutan, Organisasi Notaris dan MPP.
3. Merahasiakan isi akta dan hasil pemeriksaan.
4. Menerima salinan yang telah disahkan dari daftar akta dan daftar lain dari Notaris yang merahasiakannya.
5. Memeriksa laporan masyarakat terhadap Notaris dan menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut kepada MPW Notaris dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan, Notaris terlapor, MPP dan Organisasi Notaris.

Berdasarkan latar belakang yang telah ditetapkan tersebut di atas, dapat dilihat bahwa dalam rangka menjamin terpenuhinya pelaksanaannya Notaris dengan baik yang dapat dilihat melalui pengawasan Majelis Pengawas Daerah terhadap Notaris tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti, membahas dan mengkaji permasalahan tersebut di atas dalam bentuk sebuah tesis berjudul: **“EFEKTIVITAS PENGAWASAN MAJELIS PENGAWAS DAERAH TERHADAP NOTARIS DALAM MENJALANKAN JABATANNYA DI KOTA PADANG”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah di atas, maka penulis tertarik untuk membahas masalah tersebut lebih lanjut dengan menitikberatkan pada rumusan masalah:

1. Apakah faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran oleh notaris dalam menjalankan jabatannya di Kota Padang?
2. Bagaimana efektivitas pengawasan majelis pengawas notaris terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh notaris dalam menjalankan jabatannya di Kota Padang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian terkait “Efektivitas Pengawasan Majelis Pengawas Daerah Terhadap Notaris Dalam Menjalankan Jabatannya Di Kota Padang” memiliki tujuan, yaitu:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran oleh notaris dalam menjalankan jabatannya di kota padang.
2. Untuk mengetahui efektivitas pengawasan majelis pengawas notaris terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh notaris dalam menjalankan jabatannya di Kota Padang.

### **D. Manfaat penelitian**

Penelitian tentang Efektivitas Pengawasan Majelis Pengawas Daerah Terhadap Notaris Dalam Menjalankan Jabatannya Di Kota Padang diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan masukan untuk penambahan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang hukum kenotariatan, yang dapat digunakan oleh pihak yang membutuhkan sebagai kajian ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan ilmu hukum bidang kenotariatan khususnya, agar memberikan sumbangan kepada Notaris yaitu yang berkenaan dengan efektivitas

pengawasan majelis pengawas daerah terhadap Notaris dalam menjalankan jabatannya di Kota Padang.

## 2. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi bagi masyarakat umum, serta bagi kalangan praktisi dan mahasiswa yang bergerak dan mempunyai minat dalam bidang hukum yang khusus dan beraktivitas dalam bidang dunia profesi kenotariatan. Untuk notaris dan para calon notaris dapat dijadikan bahan referensi maupun pertimbangan, bahwa jabatan notaris merupakan profesi yang riskan akan perbuatan melawan hukum, oleh karena itu dibutuhkan notaris yang mengunjung tinggi harkat dan martabat jabatan notaris dalam melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab Notaris. Serta bagi penulis sendiri, untuk perkembangan kemajuan pengetahuan, dan sebagai sarana untuk menuangkan sebuah bentuk pemikiran tentang suatu tema dalam bentuk karya ilmiah berupa tesis.

## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran informasi dan kepustakaan yang di lakukan khususnya pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas tentang keaslian penelitian yang akan di lakukan penulis, khususnya menyangkut topik yang spesifik terkait **“EFEKTIVITAS PENGAWASAN MAJELIS PENGAWAS DAERAH TERHADAP NOTARIS DALAM MENJALANKAN JABATANNYA DI KOTA PADANG”** dapat disampaikan bahwa penelitian sejenis yang membahas mengenai bagaimana pengawasan Majelis Pengawas Daerah terhadap Notaris dalam menjalankan jabatannya di Kota Padang belum pernah dilaksanakan sampai Tesis ini dirampungkan. Tesis-tesis yang pernah diangkat berkaitan dengan peran dan tanggung jawab notaris tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Siska Indriyani, tahun 2014, Program Magister Kenotariatan, menulis di Universitas Andalas, judul pertanggungjawaban hukum Notaris dalam perubahan terhadap minuta akta. Permasalahana yang dibahas bagaimana pertanggungjawaban Notaris diatur dalam berbagai undang-undang dan bagaimana proses penegakan hukum terhadap Notaris yang melakukan perubahan terhadap minuta akta.
- b. Roby Dahnil, tahun 2017, Program Magister Kenotariatan, menulis di Universitas Andalas, Judul Efektivitas Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi dalam Melakukan Pengawasan terhadap Notaris, permasalahanapakah pengawasan terhadap notaris yang dilakukan MPD Bukittinggi sudah berjalan efektif ? dan bagaimana proses pemeriksaan oleh MPD Bukittinggi.

## **F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual.**

### **a. Kerangka Teoritis**

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas, maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan yang relevan adalah apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum. Konsep-konsep hukum, asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.<sup>9</sup>

Teori berasal dari kata *theoria* dimana dalam bahasa Latin artinya perenungan, sedangkan dalam bahasa Yunani berasal dari kata "*thea*" yang artinya cara atau hasil

---

<sup>9</sup> Salim,HS,*Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers,Jakarta,2010, hlm 100.

pandang. Cara atau hasil pandang ini merupakan suatu bentuk konstruksi di alam ide imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang ia jumpai dalam pengalaman hidupnya. Maka dapatlah dikatakan kalau teori adalah serangkaian bagian atau variable, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

Teori ibarat sebuah pisau analisis untuk membedah dan mencari jawaban dari rumusan masalah dalam tesis penulis serta memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum dan memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik, serta memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang di bahas. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikan dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Sehingga sebuah teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan sebagai suatu pendoman untuk menganalisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah, dalam penulisan ini penulis menggunakan 3 (tiga) teori, yaitu:

#### **a. Teori Kewenangan**

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, kekuasaan dan kewenangan sangatlah penting, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti, hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain<sup>10</sup>.

Istilah Wewenang digunakan dalam bentuk kata benda. Istilah ini sering kali dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda soal wewenang menjadi bagian penting dan

---

<sup>10</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, hlm. 1011

bagian awal dari hukum administrasi, karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintah (*bestuurbevoegdheid*).

Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *bevoegheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum privat. Dan didalam hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dan didalam hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>11</sup> Wewenang secara umum diartikan sebagai kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat:

- a. Kewenangan atribusi, Indroharto mengatakan bahwa atribusi terjadi pemebrian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu keteentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau disiptakan suatu wewenang baru.
- b. Kewenangan delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha Negara lainnya<sup>12</sup>.

- c. Mandat

Pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk megambil keputusan atas namanya.

Dari ketiga sumber kewenangan di atas dalam pembahasan tesis ini menggunakan kewenangan delegasi dimana terjadinya suatu pelimpahan wewenang

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjod, *Makalah Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1986, hlm. 20

<sup>12</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91

oleh pemerintah secara atributif kepada badan atau Jabatan Tata Usaha Negara Lainnya. Komponen pengaruh merupakan penggunaan wewenang dimaksud untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

## **b. Teori Tanggung Jawab**

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun kealpaannya<sup>13</sup>. Dalam Bahasa Indonesia, kata tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kessediaan untuk melaksanakan kewajiban<sup>14</sup>.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: "seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan"<sup>15</sup>. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa<sup>16</sup>:

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai

---

<sup>13</sup> Salim HS dan erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013 hlm. 7

<sup>14</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 899

<sup>15</sup> Hans Kelsen (a), sebagaimana diterjemahkan oleh Somardi, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta 2007, hlm. 81.

<sup>16</sup> *Ibid*, Hans Kelsen, hlm. 83

satu jenis lain dari kesalahan (culpa), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan”.

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari<sup>17</sup>

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung jawab secara etimologi adalah kewajiban terhadap segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain. Sedangkan pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya). Menurut kamus hukum ada 2 (dua) istilah pertanggungjawaban yaitu liability (*the state of being liable*) dan responsibility (*the state or fact being responsible*).

*Liability* merupakan istilah hukum yang luas, dimana *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung jawab gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada

---

<sup>17</sup> Hans Kelsen, sebagaimana diterjemahkan oleh Raisul Mutaqin, *Teori Hukum Murni Nuasa dan Nusa Media*, Bandung 2006, hlm 140.

pertanggungjawaban politi. <sup>18</sup>*Liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin. *Liability* didefenisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. *Liability* juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial, kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hak yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau beban, kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan Undang-Undang dengan segera atau pada masa yang akan datang.

Sedangkan *responsibility* berarti hal yang dapat di pertanggung jawaban atau suatu kewajiban dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. *Responsibility* juga berarti kewajiban bertanggung jawab atas Undang-Undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya.

Fungsi teori pada penelitian tesis ini adalah memberikan arah atau petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati, oleh karena itu, penelitian diarahkan kepada ilmu hukum positif yang berlaku, yaitu efektivitas pengawasan Majelis Pengawas Daerah terhadap Notaris dalam menjalankan jabatannya di Kota Padang. Setiap teori, sebagai produk ilmu, tujuannya adalah memecahkan masalah dan memebentuk sistem.<sup>19</sup>

### c. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal yang pasti, ketentuan atau ketetapan hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum menunjukkan kepada

---

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 337

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, SH., Prof., Dr. *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka 2012, hlm 5.

pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen dan pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.

Kepastian hukum pada dasarnya adalah tujuan dari hukum itu sendiri yang digunakan untuk memecahkan permasalahan, menurut teori hukum, hubungan antara keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatannya perlu diperhatikan, karena suatu kepastian hukum pada dasarnya tidak diukur berupa kepastian tentang perbuatan yang sesuai atau tidak sesuai dengan aturan hukum, melainkan bagaimana pengaturan hukum terhadap perbuatan dan akibatnya. Kepastian hukum juga merupakan asas dalam negara hukum yang menggunakan landasan Peraturan Perundang-undangan, kepututan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.<sup>20</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 kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>21</sup>

Adanya kepastian hukum masyarakat akan mengetahui kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum, tanpa adanya kepastian hukum orang tidak akan tahu apa yang akan diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum.

Untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum para pihak yang merasa dirugikan karena perbuatan atas kewenangan jabatan seseorang, serta menjamin kepastian hukum MPD dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris tersebut.

---

<sup>20</sup>Muhammad Hasbi, *Perbuatan Tidak Merugikan Dalam Kaitannya Dengan Kontrak Konstruksi Indonesia*, Disertasi, program pascasarjana Universitas Andalas, Padang, 2018

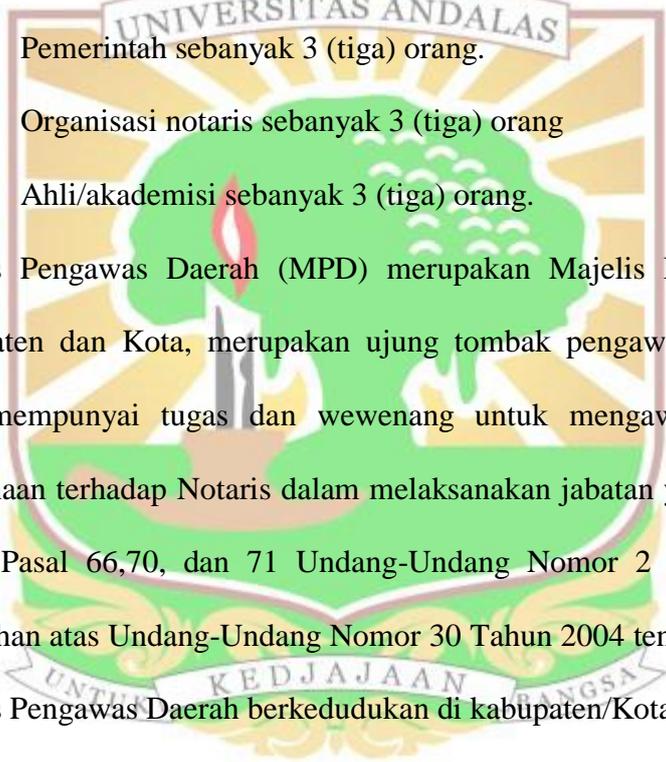
<sup>21</sup>Muchtar Kusumaatmadja dan Arief B Sidharta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Buku I, Alumni: Bandung, hlm 48

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep hukum yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan suatu gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala ini dinamakan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dari fakta tersebut. Di dalam penelitian ini penulis memaparkan beberapa konsep, yaitu:

- a. Pengawasan adalah proses dalam penetapan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang ditetapkan.
- b. Efektivitas berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil, atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Robbins memberikan definisi efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi dalam jangka pendek dan jangka panjang. Efektivitas organisasi adalah konsep tentang efektif dimana sebuah organisasi bertujuan untuk menghasilkan.
- c. Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UUJN merupakan pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
- d. Kewenangan Majelis Pengawas Notaris yang diatur dalam ketentuan Pasal 70 huruf a,b,c,d,e,f dan g UUJN.
- e. Tanggung jawab di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).

f. Lembaga yang berwenang mengawasi Notaris telah ditentukan dalam Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Di dalam ketentuan ini disebutkan bahwa pengawasan atas Notaris dilakukan oleh Menteri. Menteri dimaksud dalam ketentuan ini, yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Di dalam melakukan pengawasan, menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris atau disebut Majelis Pengawas. Majelis Pengawas berjumlah 9 (sembilan) orang, yang terdiri atas unsur :

- 
- a. Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang.
  - b. Organisasi notaris sebanyak 3 (tiga) orang
  - c. Ahli/akademisi sebanyak 3 (tiga) orang.

g. Majelis Pengawas Daerah (MPD) merupakan Majelis Pengawas di tingkat Kabupaten dan Kota, merupakan ujung tombak pengawasan Notaris di daerah yang mempunyai tugas dan wewenang untuk mengawasi dan melakukan pembinaan terhadap Notaris dalam melaksanakan jabatan yang telah ditentukan dalam Pasal 66,70, dan 71 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Majelis Pengawas Daerah berkedudukan di kabupaten/Kota.

h. Majelis Pengawas Wilayah (MPW) merupakan Majelis Pengawas di tingkat Provinsi, tugas dari Majelis Pengawas tersebut menegaskan berwenang memeriksa hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah dan mengusulkan pemberian saksi terhadap Notaris, kedudukan, struktur dan kewenangannya ditentukan dalam Pasal 72,73,74 dan 75 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor

30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Majelis Pengawas Daerah berkedudukan.

- i. Majelis Pengawas Pusat (MPP) dalam pemeriksaan sidang Majelis Pengawas Pusat untuk memeriksa dan mengambil keputusan dalam tingkat banding dalam penjatuhan sanksi dan penolakan cuti terhadap Notaris, maka sidangnya terbuka untuk umum dan mengusulkan kepada Menteri pemberian sanksi pemberhentian sementara, kedudukan dan strukturnya ditentukan dalam Pasal 76,77,78,79 dan 80 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Majelis Pengawas Daerah berkedudukan di Ibu Kota Negara.

## **G. Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu langkah-langkah sistematis.<sup>22</sup> Metodologi dalam penelitian hukum menguraikan tentang cara bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan.<sup>23</sup> Metode penelitian yang dipakai adalah :

### **1. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis (empiris) yang mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata.<sup>24</sup> Metode pendekatan yuridis sosiologis ini menekankan pada kenyataan dilapangan dikaitkan dengan aspek hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku kemudian di hubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta yang terjadi dilapangan dengan cara langsung ke

---

<sup>22</sup>Husaini Usaman dan Purnomo Setiady Akbar, 2003, *Metodologi Penelitian Sosial*,(Jakarta : PT. Bumi Aksara), hlm. 42

<sup>23</sup> Bambang Waluyo, 2008, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 17

<sup>24</sup> Soejono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 51

objeknya yaitu mengetahui efektivitas pengawasan majelis pengawas daerah terhadap Notaris dalam menjalankan jabatannya di kota Padang.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu hasil yang diperoleh dalam penelitian ini mampu memberikan gambaran tentang bagaimana efektivitas pengawasan majelis pengawas daerah terhadap Notaris dalam menjalankan jabatannya di kota Padang. Hal ini sesuai dengan tujuan penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk secara sistematis, faktual, dan akurat terhadap objek yang menjadi pokok masalah.<sup>25</sup>

## 3. Sumber Dan Jenis Data

### a. Sumber Data

Penulis memperoleh data dengan dengan membaca dan mempelajari buku-buku, makalah-makalah, dan peraturan-peraturan dengan melakukan penelitian kepustakaan. Untuk memperoleh data berdasarkan penelitian kepustakaan penulis melakukannya di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Dari hasil penelitian ini penulis mendapatkan bahan-bahan hukum yaitu :

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan yang mana terkait dengan penelitian ini, diantaranya :

##### a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

---

<sup>25</sup> Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Bisnis*, CV. Alfabeta, Bandung, hlm.23

- b) Peraturan Perundang-undangan yang terkait diantaranya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris ;
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata);
- d) Kode Etik Notaris.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku, jurnal, makalah, dan artikel yang berhubungan dengan pelaksanaan tanggung jawab Notaris dalam menjalankan jabatannya secara nyata baik melalui media internet maupun media massa.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan hukum yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, Ensiklopedi dan sebagainya.<sup>26</sup>

b. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, dimana data ini merupakan data yang diperoleh dari penelitian lapangan terutama melalui wawancara bebas terpimpin.

Wawancara dilakukan terhadap Majelis Pengawas Daerah Notaris di Kota Padang. Wawancara yaitu cara memperoleh informasi dengan mempertanyakan langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai, terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui, dan terkait dengan pelaksanaan di lapangan tentang pelaksanaan tanggung jawab Notaris dalam menjalankan jabatannya secara

---

<sup>26</sup>Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum* Edisi II Cet.5, JPT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 116-117

nyata. Disamping wawancara, penelitian juga diolah melalui berita acara pemeriksaan notaris yang telah dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Kota Padang.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi Kepustakaan dan penelitian lapangan yaitu mencari dan mengumpulkan data yang berkaitan dengan efektivitas pengawasan majelis pengawas daerah terhadap Notaris dalam menjalankan jabatannya di kota Padang.

#### **5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data**

##### **a. Teknik Pengolahan Data**

Data yang diperoleh diperoleh di lapangan diolah secara *editing*, yaitu data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang dirumuskan.

##### **b. Analisis Data**

Analisa data dilakukan dengan menggunakan metode analisis *kualitatif* yang meneliti dan mengkaji efektivitas pengawwasan majelis pengawas daerah terhadap Notaris dalam menjalankan jabatannya di kota padangyaitu dilakukan dengan melihat Peraturan Perundang-undangan, pandangan para pakar hukum, berita acara pemeriksaan (BAP) kemudian dilakukan penyaringan data terhadap data mana yang tergolong sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.