



# HUKUM & POLITIK HUKUM JABATAN NOTARIS

Buku ini membahas secara komprehensif mengenai Notaris sebagai Pejabat Umum dengan menggunakan berbagai pendekatan, baik pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, maupun pendekatan kasus. Sebagai contoh, buku ini menyajikan sejarah lembaga jabatan notaris serta sejarah lembaga pejabat umum lainnya seperti PPAT dan Pejabat Lelang yang selanjutnya disertai dengan dasar-dasar konseptual-teoritis mengenai pelaksanaan kewenangan setiap pejabat umum tersebut.

Sebagai pejabat umum, Notaris harus melayani masyarakat secara profesional sesuai prinsip *good governance*. Oleh karena itu, dalam buku ini juga menguraikan prinsip *good governance* dalam pelaksanaan tugas pejabat umum yang diteropong dari perspektif pelayanan publik modern. Lebih dari itu, buku ini bukan hanya membahas mengenai hukum kenotariatan semata, melainkan juga menyajikan pembahasan mengenai Ilmu Hukum yang ditulis dengan Bahasa yang sederhana oleh penulis yang merupakan ahli dalam bidang filsafat hukum dan teori hukum. Pembahasan mengenai ilmu Hukum selanjutnya dihubungkan dengan pembahasan mengenai konsep dan teori hukum dalam hukum kenotariatan serta konsep politik hukum jabatan notaris.

Buku ini dapat menjadi referensi bagi Dosen, Notaris, PPAT, Pejabat Lelang, serta mahasiswa S2/S3 yang mengambil peminatan dalam bidang hukum kenotariatan untuk memahami hukum kenotariatan dan ilmu hukum pada umumnya.



Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H.  
Fayakundia Putra Sufi, S.H., M.Kn.  
Roosalina Kartini, S.H., M.Kn.  
Jeffry Tanugraha, S.H., M.Kn.

# Hukum Dan Politik Hukum Jabatan Notaris

Diterbitkan Oleh  
R.A.De.Rozarie  
(Anggota Ikatan Penerbit Indonesia)  
Jl. Ikan Lumba-Lumba Nomor 40 Surabaya, 60177  
Jawa Timur – Negara Kesatuan Republik Indonesia  
[www.derozarie.co.id](http://www.derozarie.co.id) – [a\\_los\\_tesalonicenses@yahoo.com](mailto:a_los_tesalonicenses@yahoo.com)

Hukum Dan Politik Hukum Jabatan Notaris  
© Desember 2017

Eklektikus: Rusdianto Sesung  
Fayakundia Putra Sufi  
Roosalina Kartini  
Jeffry Tanugraha

Editor: Henny P  
Master Desain Tata Letak: Eko Puji Sulistyono

Angka Standar Buku Internasional:  
Perpustakaan Nasional Republik Indonesia  
Katalog Dalam Terbitan

Sebagian atau seluruh isi buku ini dilarang digunakan atau direproduksi dengan tujuan komersial dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari R.A.De.Rozarie kecuali dalam hal penukilan untuk keperluan artikel atau karangan ilmiah dengan menyebutkan judul dan penerbit buku ini secara lengkap sebagai sumber referensi.

Terima kasih

PENERBIT PERTAMA DENGAN KODE BATANG UNIK

## PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Allah Azza Wajallah, Tuhan Yang Maha Kuasa atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga buku ini dapat diterbitkan. Penerbitan buku ini dilandasi atas berbagai dorongan untuk menambah kekayaan khazanah ilmu pengetahuan, khususnya Ilmu Hukum dalam bidang hukum kenotariatan.

Pendidikan kenotariatan di Indonesia merupakan pendidikan yang tergolong baru, khususnya pada jenjang starata 2 (S-2) yang merupakan persyaratan wajib untuk dapat diangkat sebagai Notaris sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Berbagai perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta telah memiliki dan/atau menyelenggarakan pendidikan Magister Kenotariatan. Namun, ketersediaan literatur dalam bidang hukum kenotariatan masih belum banyak.

Hadirnya buku dengan judul “HUKUM DAN POLITIK HUKUM JABATAN NOTARIS” dimaksudkan sebagai penambah daftar literatur dalam bidang studi hukum kenotariatan. Bahkan secara khusus, sangat sulit ditemukan adanya buku yang secara spesifik membahas Ilmu Hukum dan Politik Hukum Kenotariatan secara bersamaan. Pembahasan mengenai hukum kenotariatan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Ilmu Hukum harus terus menerus dilakukan guna menghindari kesalahpahaman mengenai arah dan tujuan penyelenggaraan pendidikan magister kenotariatan yang merupakan bagian dari fakultas hukum.

Sejak awal berdirinya fakultas hukum pada awal abad ke-11 hingga saat ini, fakultas hukum di seluruh dunia merupakan fakultas yang paling homogen, karena bersifat monoprogram, yakni hanya menyelenggarakan 1 bidang studi, yakni Ilmu Hukum. Pada jenjang program magister, memang diklasifikasi kedalam 2 jenis program studi, yakni Program Studi Magister Ilmu Hukum dan Program Studi Magister Kenotariatan, sedangkan pada program doktoral, hanya ada 1 program studi, yakni Program Studi Doktor Ilmu Hukum (PDIH). Meskipun pada program magister terdapat 2 program studi, namun

keduanya sama-sama mengajarkan ilmu hukum. Perbedaannya terletak pada karakteristik atau profil lulusan pada program studi magister kenotariatan yang memang secara khusus lulusannya disiapkan untuk menjadi Notaris, yang merupakan pejabat umum sekaligus profesi hukum.

Untuk menunjang ke-profesi-annya sebagai Notaris yang kelak akan dijalankan oleh para lulusan magister kenotariatan, maka kurang lebih 80% s.d. 90% sebaran mata kuliah dalam kurikulum program studi magister kenotariatan merupakan mata kuliah yang bersifat teknik-praktikal. Sebagai contohnya, pada Program Studi Magister Kenotariatan FH Universitas Narotama, dari 23 mata kuliah yang terdapat dalam Kurikulum Tahun 2015, hanya 4 mata kuliah dasar atau mata kuliah keilmuan yang diajarkan, yakni Teori Hukum, Penemuan Hukum, Penelitian Hukum, dan Tesis. Meskipun demikian, Program Studi Magister Kenotariatan FH Universitas Narotama telah menyediakan Capaian Pembelajaran (CP) Program Studi yang selanjutnya wajib dijabarkan ke dalam CP Mata Kuliah serta Bahan Kajian (BK) Program Studi dan BK Mata Kuliah yang diformulasikan kedalam Rencana Pembelajaran Semester (RPS) oleh setiap dosen atau kelompok dosen pengajar mata kuliah. Sesuai dengan kompetensi lulusan pada program magister, yakni mampu menguasai teori dan mampu menerapkan teori dalam praktek, maka di setiap mata kuliah wajib tersajikan CP dan BK guna penguasaan teori dan menerapkan teori dalam praktik hukum.

Dalam buku ini telah disajikan beberapa materi yang membahas Ilmu Hukum dan Politik Hukum Jabatan Notaris yang merupakan uraian atas CP dan BK Program Studi Magister Kenotariatan yang harus disajikan dalam mata kuliah Politik Hukum Kenotariatan.

Semoga dengan hadirnya buku ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya hukum kenotariatan. Penulis membuka diri guna penyempurnaan atas substansi yang tersajikan dalam buku ini. Tanggungjawab redaksional atas isi buku ini berada pada Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H.

Akhirnya, penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung dan membantu hingga buku ini dapat

diterbitkan, khususnya Sdr. Syofyan Hadi, S.H., M.H. Semoga segala dukungan dan bantuan yang diberikan dapat menjadi tambahan amal baik oleh Allah SWT. Amin Ya Rabbal Alamin.

Surabaya, Oktober 2017

Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H., dkk

## DAFTAR ISI

<b>BAB I</b>		
Manusia, Masyarakat, Dan Hukum		
<b>BAB II</b>		
Ilmu Dan Ilmu Hukum		
<b>BAB III</b>		
Konsep Dan Teori Hukum Dalam Hukum Kenotariatan		
3.1	Teori Jabatan dan Jabatan Notaris	
3.2	Teori Kewenangan	
3.3	Teori Tanggung Jawab	
3.4	Teori Perlindungan Hukum	
3.5	Prinsip <i>Equality</i>	
3.6	Konsep Akta Otentik	
3.7	Prinsip <i>Good Governance</i>	
<b>BAB IV</b>		
Politik Hukum Dan Hukum Kenotariatan		
4.1	Konsep Politik Hukum	
4.2	Politik Hukum Jabatan Pejabat Umum	
4.3	Kilasan Larangan Rangkap Jabatan Bagi Notaris	
<b>BAB V</b>		
Pengaturan Pejabat Umum Di Indonesia		
5.1	Sejarah Lembaga Notaris	
5.2	Sejarah Pejabat Pembuat Akta Tanah	
5.3	Sejarah Pejabat Lelang	
5.4	Perkembangan Kewenangan Pejabat Umum di Indonesia	
5.5	Relevansi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum Dalam Kaitannya Dengan Pelayanan Publik Saat Ini ( <i>Modern</i> )	
5.6	Prinsip-Prinsip Hukum yang Melandasi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum	
<b>BAB VI</b>		
Prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan Pejabat Umum		
6.1	Prinsip <i>Good Governance</i> Yang Melandasi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum	
6.2	Preskripsi Pengaturan Pejabat Umum Yang Dilandasi Prinsip <i>Good Governance</i>	
6.3	Relevansi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum Dalam Konteks Pelayanan Publik Modern	

<b>BAB VII</b>		
Larangan Rangkap Jabatan Bagi Notaris		
7.1	Melihat Kembali Sejarah Kelembagaan Jabatan Notaris Di Indonesia Sebagai Alasan Larangan Rangkap Jabatan	
7.2	Karakteristik Pejabat Publik Di Indonesia	
7.3	Jabatan Notaris Sebagai Jabatan Terhormat ( <i>Officium Nobile</i> )	
7.4	Prinsip Hukum Yang Menjadi Dasar Larangan Rangkap Jabatan Notaris	
<b>BAB VIII</b>		
Larangan Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara Bagi Notaris		
8.1	Relevansi Larangan Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara Bagi Notaris Dalam Pelaksanaan Tugas Dan Kewenangannya	
8.1.1	Klasifikasi Pejabat Negara	
8.1.2	Karakteristik Kewenangan Pejabat Negara	
8.2	Karakteristik Kewenangan Notaris	
8.3	Hubungan Jabatan Notaris dengan Pelayanan Publik	
<b>BAB IX</b>		
Akibat Hukum Atas Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Yang Rangkap Jabatan		
9.1	Akibat Hukum Atas Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Yang Rangkap Jabatan	
9.2	Kedudukan Notaris Yang Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara	
9.3	Keabsahan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Yang Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara	
9.4	Tanggungugat Notaris Atas Akta yang dibuat pada saat Rangkap Jabatan sebagai Pejabat Negara	
<b>BAB X</b>		
Larangan Merangkap Jabatan Sebagai Pemimpin Atau Pegawai Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah Atau Badan Usaha Swasta		
10.1	Konsep Badan Usaha dan Badan Hukum	
10.2	Yayasan Sebagai Badan Hukum Nirlaba	
10.3	Kedudukan Notaris Yang Menjadi Pegawai Yayasan Sebagai Dosen di Perguruan Tinggi Swasta	
<b>BAB XI</b>		
Kedudukan Hukum Notaris Yang Memiliki Jabatan Struktu-		



	ral Di Perguruan Tinggi	
11.1	Pengertian Perguruan Tinggi	
11.2	Karakteristik Profesi Dosen	
11.3	Jenis Jabatan Struktural Di Perguruan Tinggi	
11.4	Rangkap Jabatan Notaris Sebagai Pejabat Struktural Perguruan Tinggi	
<b>Daftar Pustaka</b>		

## **BAB I**

### **MANUSIA, MASYARAKAT, DAN HUKUM**

Adakah hukum jika manusia tidak ada? Lalu apa yang akan terjadi pada manusia jika tidak ada hukum? Dua pertanyaan tersebut menjadi bahan diskusi bagi para sarjana, bukan hanya sarjana hukum, namun sarjana lainnya yang belajar tentang hukum. Sarjana hukum selalu memandang hukum dari dalam ilmu hukum itu sendiri, namun bukan berarti menutup mata akan adanya pandangan mengenai hukum dari luar yang dilakukan oleh sarjana non-hukum bahkan ada juga sarjana hukum yang selalu melihat hukum dari luar.<sup>1</sup> Sarjana hukum harus selalu melihat hukum dari dalam dan menjadikan pandangan luar mengenai hukum sebagai alat bantu untuk pengembangan ilmu hukum.

Sarjana lain yang mencoba melihat hukum dari luar akan selalu mengatakan bahwa hukum tidak berada di ruang hampa. Hukum itu ada karena adanya manusia. Lalu apakah pernyataan bahwa hukum itu ada karena adanya manusia hanyalah pandangan sarjana non hukum saja? Tentu tidak, bahkan pernyataan tersebut merupakan konsep dasar bagi sarjana hukum yang benar-benar mengenal hakikat dan karakteristik ilmu hukum. Bagi sarjana hukum yang sudah terpengaruh dengan ilmu lain yang dianggapnya ilmu hukum, akan berprasangka bahwa sarjana hukum yang tidak sama dengan mereka tidaklah meletakkan ilmu hukum sebagai ilmu yang diadakan untuk manusia.

---

<sup>1</sup> Yang dimaksud dengan melihat hukum dari dalam ialah menganalisis/menyelesaikan masalah hukum berdasarkan ilmu hukum itu sendiri. Setiap fakta hukum, baik berupa peristiwa, keadaan, maupun perbuatan hukum akan selalu dianalisis menggunakan pendekatan ilmu hukum atau dengan bantuan ilmu lain namun tetap menjadikan ilmu hukum sebagai sumber utama. Seorang dokter akan mendiagnosa dan berusaha untuk menyembuhkan penyakit pasiennya berdasarkan ilmu kedokteran yang ada pada dirinya meskipun memerlukan bantuan ilmu lainnya, namun hanya sebagai pelengkap. Adapun sarjana non hukum, hanya dapat melihat hukum dari luar. Hukum hanya dianggap sebagai suatu fenomena yang memiliki pengaruh atau tidak terhadap kehidupan masyarakat. Mereka mencoba menganalisis keberlakuan hukum pada masyarakat beserta faktor-faktor yang mempengaruhi keberlakuan dan ketaatan masyarakat pada hukum dengan pendekatan sosial. Jawaban atas masalah hukum diselesaikan bukan berdasarkan ilmu hukum, namun dengan pendekatan sosial.

Sebagai sebuah ilmu, maka ilmu hukum juga diadakan untuk manusia. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, manusia didefinisikan sebagai makhluk yang berakal budi (mampu menguasai makhluk lain). Manusia memiliki banyak dimensi, antara lain dimensi keindividualan, dimensi kesosialan, dimensi kesusilaan, dan dimensi keberagaman. Dengan perkataan lain bahwa jika manusia hidup sendiri di suatu planet atau benua yang tidak berada dalam yurisdiksi suatu negara, hukum tidaklah diperlukan. Kenapa hukum tidak diperlukan bagi manusia yang hidup sendiri? ya, karena apapun yang akan dilakukan oleh manusia tersebut tidak akan bersinggungan dengan manusia lainnya. Tidak ada kepentingan maupun kerugian orang lain yang timbul dari perbuatan atau tindakan yang dilakukannya. Oleh karena itu, maka hukum tidaklah diperlukan.

Selanjutnya, apakah ada manusia yang seperti di atas? jawabannya hampir pasti bahwa tidak mungkin ada manusia yang bisa hidup sendiri di suatu planet atau benua sendirian. Manusia tidak akan ada jika dia tidak hidup dalam komunitasnya. Manusia ada karena dia hidup bersama dengan manusia lainnya. Manusia bersifat dependen dalam kehidupannya, manusia akan selalu membutuhkan bantuan manusia lainnya, baik untuk memenuhi kebutuhan hidupnya maupun untuk mempertahankan diri dari berbagai ancaman. Untuk melindungi dirinya dari berbagai ancaman yang dapat mengancam jiwanya tersebut, manusia memerlukan bantuan manusia lainnya. Adanya kebutuhan yang sama pada manusia selanjutnya membuat manusia berhubungan antara satu dengan yang lainnya.

Manusia akan lebih kuat jika hidup bersama menghadapi ancaman yang sama. Manusia akan lebih kuat jika hidup bersama untuk memenuhi kebutuhan hidup yang sama. Hidup dalam kebersamaan dengan tujuan dan kebutuhan hidup yang sama menjadi dasar perekat bagi manusia dalam membangun komunitasnya. Sebagai makhluk sosial, manusia tidak akan lepas dari kehidupan bersama.

Dalam dimensinya yang harus hidup bersama (dimensi sosial) inilah manusia memerlukan perekat yang akan menjadi standar bersama dalam membangun dan melanjutkan kehidupan. Bagaimana mungkin manusia bisa menjaga eksistensi kehidupan bersamanya jika tidak ada pranata yang dapat merekatkan antara satu manusia dengan manusia yang lainnya. Dalam membangun kehidupan bersama itu,

manusia membuat kesepakatan atau perjanjian yang akan mengikat mereka. Kesepakatan tersebut selanjutnya akan dijadikan pedoman, patokan, atau standar bagi mereka dalam melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan, sehingga eksistensi kehidupan bersama akan tetap ajeg. Bahkan dalam dimensi kesusilaan, kesepakatan yang dibuat tersebut juga dijadikan pedoman, patokan, atau standar dalam berperilaku. Manusia yang hidup bersama dengan manusia lainnya itulah yang disebut dengan masyarakat. Masyarakat merupakan sekumpulan manusia yang hidup bersama dan memiliki ikatan antara satu dengan yang lainnya yang dibuat karena adanya kebutuhan bersama untuk mempertahankan hidupnya. Dalam dimensinya sebagai makhluk sosial (dimensi sosial), manusia terikat dengan kesepakatan yang telah dibuatnya. Kesepakatan-kesepakatan tersebut merupakan pedoman, patokan, atau standar dalam berbuat (*daad*) dan berperilaku (*gedrag*). Pedoman, patokan, atau standar inilah yang disebut sebagai hukum.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>2</sup>, manusia diartikan sebagai makhluk yang berakal budi (mampu menguasai makhluk lain) atau insan. Terdapat 3 kata yang dirangkai dalam mendefinisikan manusia, yakni makhluk, akal, dan budi. Makhluk adalah segala yang dijadikan atau diciptakan oleh Tuhan. Akal adalah daya pikir untuk memahami sesuatu dan sebagainya (bisa baik dan buruk). Budi adalah alat batin yang merupakan paduan akal dan perasaan untuk menimbang baik dan buruk.

Dalam dimensi alaminya, manusia merupakan makhluk yang cerdas, cerdas serta penuh dengan trik dan tipu muslihat. Kecerdikan, kecerdasan, dan tipu muslihat yang dimiliki oleh manusia digunakan untuk menguasai makhluk lainnya, baik itu menguasai manusia lain maupun makhluk-makhluk ciptaan Tuhan yang lainnya. Penguasaan manusia terhadap makhluk lain dapat bertujuan baik maupun buruk. Sebagai makhluk yang memiliki akal budi, maka sejatinya manusia harus memiliki rasa untuk memberikan kemanfaatan kepada makhluk lainnya.

---

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Dalam Jaringan (KBBI Daring) dapat diakses di <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>.

Adanya manusia yang memiliki sifat buruk atau jahat juga merupakan bagian dari sifat dasar manusia itu sendiri. Dalam Islam, disebutkan bahwa Allah SWT selalu menciptakan segalanya bergandengan, ada yang baik dan adapula yang buruk, ada surga dan neraka, ada siang dan malam, ada bumi dan langit, ada benar ada salah, ada miskin dan kaya, ada laki-laki dan perempuan, dan sebagainya, itulah sunnatullah. Penilaian mengenai perbuatan apa yang baik dapat dilihat dari adanya perbuatan jahat. Dengan perkataan lain bahwa tidak ada orang baik jika tidak ada orang jahat seperti tidak ada orang kaya tanpa adanya orang miskin. Parameter mengenai suatu perbuatan atau perilaku yang dikualifikasi sebagai perbuatan/perilaku yang baik tentu dengan membandingkannya dari perbuatan/perilaku buruk atau jahat.

Manusia sebagai makhluk sosial membutuhkan sebuah tatanan kehidupan yang dapat memberikan kesejahteraan, ketertiban, kedamaian, dan kebahagiaan. Untuk menjamin terpenuhinya hal tersebut maka manusia membutuhkan perangkat atau sarana yang akan digunakan jika terjadi ancaman yang akan menghambat tercapainya kesejahteraan, ketertiban, kedamaian, dan kebahagiaan tersebut. Sarana untuk mewujudkan kesejahteraan, ketertiban, kedamaian, dan kebahagiaan tidak lain ialah hukum. Hukum merupakan sarana yang paling efektif untuk memberikan jaminan perlindungan bagi manusia dari adanya perbuatan/perilaku buruk manusia lainnya yang dapat menghambat atau bahkan hendak menggagalkan dicapainya kesejahteraan, ketertiban, kedamaian, dan kebahagiaan yang merupakan tujuan bersama manusia dalam kehidupan bermasyarakat.

Marcus Tullius Cicero, seorang filsuf hukum dan politik menyampaikan sebuah adagium yang tidak terbantahkan berkaitan dengan hubungan antara masyarakat dan hukum, yakni *ubi societas ubi ius*, dimana ada masyarakat disana ada hukum. Hal ini mengisyaratkan bahwa kehidupan manusia sebagai makhluk sosial yang tergabung dalam kehidupan bermasyarakat tidak akan pernah lepas dari perekat dan penjaga kehidupan masyarakat itu yang disebut sebagai hukum. Hukum merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat. Keberadaan hukum di dalam masyarakat bagaikan udara

bagi kehidupan manusia.<sup>3</sup> Pertentangan antara kepentingan manusia dapat menimbulkan kekacauan dalam masyarakat sehingga dibuat suatu petunjuk hidup agar ketertiban, kedamaian, dan kebahagiaan dalam masyarakat tetap ada. Petunjuk hidup, yang biasanya disebut kaidah atau norma, terdapat dalam hukum itu sendiri. Hakikat hukum ialah membawa aturan yang adil dalam masyarakat (*rapport du droit, inbreng van recht*) sehingga kehidupan masyarakat tersebut tetap ajeg.<sup>4</sup>

Hukum bukan hanya sekedar peraturan yang dibuat untuk dijadikan “alat untuk menakut-nakuti” manusia, namun hukum merupakan refleksi dari kehidupan masyarakat yang mencita-citakan ketertiban, kedamaian, kebahagiaan, dan keadilan. Meskipun terkadang diperlukan alat pengancam agar manusia tidak jadi melaksanakan niat untuk melakukan perbuatan jahatnya, namun kedudukan hukum dalam masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri.

Hukum merupakan sarana untuk mewujudkan cita-cita mulia sebagai kehendak bersama yang diinginkan oleh masyarakat. Hukum merupakan sarana untuk mewujudkan kehendak bersama itu. Tanpa hukum maka mustahil kehendak itu dapat tercapai, karena dalam perjalanannya, akan ada anggota masyarakat yang memiliki perilaku dan perbuatan menyimpang yang menjadi penghalang terwujudnya kehendak bersama itu.

Hukum adalah serangkaian patokan, standar, pedoman, dan nilai untuk mendatangkan keadilan. Saya menilai bahwa keadilan merupakan *volonte generale* tertinggi yang dicitakan oleh setiap organisasi masyarakat. Keadilan tidak dapat dinilai dengan angka atau dengan ukuran kuantitas tertentu. Keadilan berkaitan dengan rasa, misalnya merasa diperlakukan adil, merasa keputusan adil, merasa atasannya adil, dan sebagainya. Intinya, keadilan itu berkaitan dengan rasa kepuasan batin atas setiap tindakan atau perlakuan yang diberikan kepada seseorang.

Mengapa saya mengatakan bahwa keadilan merupakan kehendak umum tertinggi yang dicitakan oleh masyarakat? Setiap manusia memiliki aspek fisik dan aspek eksistensi. Aspek fisik

---

<sup>3</sup> E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1983, h. 1.

<sup>4</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, h. 77.

berkaitan dengan ragawi manusia, bahkan bukan hanya manusia, binatang pun memiliki aspek ini. Dalam menunjang aspek fisik ini, manusia sebagaimana halnya binatang membutuhkan makan, minum, kawin, dan sebagainya yang sifatnya dalam rangka memenuhi kebutuhan ragawi manusia. Sehingga, ada yang menyatakan bahwa manusia merupakan binatang yang berpikir. Ungkapan tersebut tidak sepenuhnya salah, karena binatang juga memerlukan penunjang untuk memenuhi aspek fisiknya seperti halnya manusia, namun binatang tidak diberikan daya pikir oleh Tuhan. Oleh karena itu, ungkapan “manusia adalah binatang yang berpikir” senafas dengan ungkapan Rene Descartes yang menyatakan *cogito ergo sum* yang berarti aku berpikir karena itu aku ada yang bermakna manusia ada karena manusia berpikir. Secara radikal, ungkapan Descartes tersebut dapat dimaknai bahwa pembeda antara manusia dengan binatang ialah karena pikiran.

Terpenuhinya aspek fisik bukanlah hal yang tertinggi, namun merupakan keniscayaan yang memang harus dipenuhi oleh manusia maupun binatang. Bedanya, manusia memiliki pikiran yang bermuara pada hati. Hati adalah muara dari segala indrawi fisik manusia, jika hati baik maka segala indrawi fisik manusia akan baik. Nabi Muhammad SAW sebagaimana diriwayatkan oleh Imam Bukhari dan Muslim bersabda: “*Ketahuilah, sesungguhnya di dalam tubuh manusia terdapat segumpal daging. Jika ia baik, seluruh tubuh baik. Jika ia rusak, seluruh tubuh juga rusak. Ketahuilah (segumpal daging) itu ialah hati?*”. Berdasarkan Hadist Nabi Muhammad tersebut maka benarlah bahwa pengontrol dari segala aspek fisik manusia ialah hati.

Hati berkaitan dengan rasa dan keadilan itu merupakan rasa.<sup>5</sup> Keadilan berkaitan dengan aspek eksistensi manusia. Aspek eksistensi manusia merupakan aspek pembeda antara manusia dengan makhluk hidup lainnya. Manusia ingin diperlakukan adil, manusia ingin bahagia, manusia ingin dihormati, dan manusia ingin dihargai, jadi semua itu merupakan rasa. Pemenuhan terhadap rasa bisa merupakan hal tertinggi yang diinginkan manusia, sebagai contoh misalnya ada manusia yang meskipun tidak makan dan minum, namun tetap tidak

---

<sup>5</sup> Lihat arti kata ‘rasa’ dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Rasa diartikan sebagai “tanggapan hati terhadap sesuatu (indra)” dan pendapat (pertimbangan) mengenai baik atau buruk, salah atau benar (adil).

mengemis atau meminta-minta karena kehormatan dan harga diri lebih tinggi dibandingkan daripada sekedar pemenuhan kebutuhan fisik seperti makan dan minum. Dengan perkataan lain bahwa aspek fisik kedudukannya tidaklah setinggi aspek eksistensial, meskipun aspek fisik tetaplah penting. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa keadilan merupakan kehendak bersama sekaligus kehendak individu yang tertinggi. Oleh karena itu, hukum diadakan untuk mewujudkan keadilan sebagai kehendak bersama dalam komunitas manusia yang disebut dengan masyarakat.

Sebagai akhir dari bab ini, saya ingin menyampaikan bahwa manusia, masyarakat, dan hukum tidak dapat dipisahkan, namun tetap dapat ditarik benang merah perbedaannya. Hukum diadakan bukan hanya semata untuk memenuhi kehendak manusia secara individu, bahkan jika manusia hidup tanpa komunitasnya (masyarakat), maka manusia tidak memerlukan hukum. Hukum itu ada untuk mewujudkan kehendak bersama dalam suatu komunitas manusia yang disebut dengan masyarakat. Masyarakat ada karena adanya kehendak bersama yang ingin diwujudkan oleh manusia yang disebabkan karena manusia tidak dapat hidup jika tidak berada dalam komunitasnya. Kehendak bersama yang memiliki kedudukan paling tinggi ialah keadilan. Untuk mewujudkan kehendak bersama itu (keadilan), maka dibutuhkan pedoman, patokan, standar, atau nilai yang dapat dijadikan pegangan bersama, dan inilah yang disebut dengan hukum.



## BAB II ILMU DAN ILMU HUKUM

Selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (FH Unair) Surabaya, saya selalu berdiskusi mengenai keilmuan ilmu hukum bersama rekan-rekan sebangku kuliah, baik ketika saat menempuh pendidikan magister maupun saat menempuh pendidikan doktoral. Tidak dapat dipungkiri bahwa diskusi kami sedikit banyak dipengaruhi oleh ajaran guru kami Profesor Peter Mahmud Marzuki yang biasanya kami panggil Prof. Peter mengenai karakteristik keilmuan ilmu hukum sebagai ilmu *sui generis* itu. Ilmu Hukum yang diajarkan di Kampus Unair seringkali dikenal sebagai ‘Mazhab Unair’ karena dipandang sebagai porosnya “ilmu hukum normatif”, padahal memang seyogyanya bahwa ilmu hukum merupakan ilmu normatif. Bahkan ada sebagian kalangan yang mempertentangkan karakter normatif dengan sosiologis. Suatu pandangan yang sangat sesat dan menyesatkan. Mempertentangkan ilmu hukum yang memang normatif dengan ilmu sosial atau sosiologis ibaratnya membandingkan sapi dengan ayam, genus dan spesiesnya jauh berbeda. Kebenaran yang hendak dicapai oleh keduanya berbeda, bagaimana mungkin bisa dipertentangkan.

Dalam bab ini, saya tidak ingin mengulang kembali apa yang telah dijelaskan secara terperinci oleh Prof. Peter dalam buku-buku beliau mengenai karakteristik keilmuan ilmu hukum.<sup>6</sup> Saya hanya akan mencoba untuk sekedar memberikan tambahan komentar atau penjelasan sederhana<sup>7</sup> mengenai karakteristik keilmuan ilmu hukum

---

<sup>6</sup> Disamping materi-materi perkuliahan yang saya dapatkan ketika saya kuliah S2 dan S3 di FH Unair pada matakuliah (penelitian hukum, teori hukum, dan filsafat hukum) yang diasuh oleh Prof. Peter, tulisan beliau mengenai karakteristik ilmu hukum dapat dilihat di beberapa buku beliau antara lain: Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke-1, Jakarta, 2008. Lihat juga: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-6, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

<sup>7</sup> Jika bisa dianalogikan dengan ilmu hadist atau dalam ilmu agama Islam, kurang lebih uraian saya dalam bab ini dapat disebut sebagai syahr atau syarah-nya atau komentar atas buku dan *handout* perkuliahan Prof. Peter yang membahas mengenai karakteristik ilmu hukum, seperti halnya Kitab *Fatmul Bari Syarh Shabihul Bkubari* karangan Ibnu Hajar Al-Asqalani yang merupakan

yang oleh sebagian kalangan memandang bahwa ilmu hukum yang memang bersifat normatif tersebut bukanlah ilmu karena tidak melalui prosedur ilmiah dalam proses penemuan kebenarannya.

Saya teringat suatu waktu di ruang perkuliahan Magister Ilmu Hukum FH Unair pada mata kuliah Penelitian Hukum, saya bertanya kepada Prof. Peter, kurang lebih pertanyaannya: “Prof... banyak usulan penelitian hukum yang dilakukan oleh mahasiswa fakultas hukum untuk mengikuti lomba karya ilmiah, namun ditolak karena metode penelitian yang digunakan tidak memenuhi kaidah metode penelitian ilmiah dan dianggap bahwa ilmu hukum tidaklah ilmiah jika metode penelitiannya seperti ini (normatif). Lalu bagaimana kita bisa meyakinkan orang non-hukum atau orang hukum yang ilmunya kebanyakan non-hukum mengenai keilmiahannya ilmu hukum ini Prof...?”, pertanyaannya cukup panjang, namun secara singkat dan penuh keyakinan Prof. Peter lebih kurang menjawabnya ”... saya tidak peduli orang lain menyatakan bahwa ilmu hukum atau metode penelitian hukum ini tidak ilmiah, tapi memang inilah ilmu hukum yang tidak perlu ilmiah”.

Jawaban singkat tersebut semakin memancing saya untuk mendalami dan menyelami lebih dalam mengenai karakteristik keilmuan ilmu hukum yang dianggap tidak ilmiah tersebut. Pertanyaan demi pertanyaan, seperti “benarkah ilmu hukum itu tidak ilmiah?”, “jika tidak ilmiah, apakah ilmu hukum dapat disebut sebagai ilmu?”, “jika bukan ilmu kenapa dinamakan ilmu hukum, bahkan secara formal disebut sebagai program studi ilmu hukum?”, “jika ilmu hukum itu ilmu, lalu kenapa metode untuk menemukan kebenarannya dikatakan tidak ilmiah?”, “apakah semua ilmu itu harus ilmiah?”, dan masih banyak pertanyaan lainnya yang muncul dalam benak saya. Pertanyaan-pertanyaan tersebut membuat saya terus menggali dan menemukan jawaban yang bisa menghilangkan keraguan saya

---

kitab komentar atau penjelasan atas kitab Hadist karangan Imam Bukhari, yakni Kitab *Shahih Bukhari*. Begitu juga dengan Kitab *Al-Minhaj Syarh Shahih Muslim*, karangan Imam Nawawi yang merupakan kitab komentar atau penjelasan atas Kitab Hadist karya Imam Muslim, yakni Kitab *Shahih Muslim*. Komentar atau penjelasan tersebut sesuai dengan ilmu dan pemahaman yang saya dapatkan pada saat saya menempuh pendidikan di FH Unair, baik saat magister maupun saat doktoral yang memang mengikuti perkuliahan Prof. Peter.

mengenai sifat *sui generis* dari ilmu hukum yang dikatakan “tidak ilmiah” tersebut.

Bukan rahasia umum lagi, jika sebagian besar sarjana hukum di Indonesia terkotak dan terjebak pada dikotomi antara normatif versus empirisme<sup>8</sup> yang dianggap ilmiah. Pengalaman saya ketika menempuh pendidikan sarjana di Fakultas Hukum Universitas Mataram (FH Unram) juga terlihat dengan jelas bahwa sebagian dosen sangat “normatif” dan sebagian lainnya sangat “empiris” meskipun adapula yang netral (mengakui penelitian normatif dan juga mengakui penelitian empirik). Keadaan dosen yang terkotak pada dua “aliran” tersebut tentu akan membingungkan mahasiswa.

Tidak sedikit kawan saya di FH Unram pada waktu itu yang mengeluh karena ‘kebagian’ 2 orang dosen yang berbeda aliran pada matakuliah Metode Penelitian Hukum. Awal semester hingga tengah semester diajari oleh Dosen X yang ber-aliran normatif, paruh semester berikutnya hingga akhir semester diajari oleh Dosen Y yang ber-aliran empirik. Bahkan, pada akhir tahun 2016 ketika saya berkunjung ke FH Unram, saya sempat berdiskusi dengan salah seorang dosen saya (ketika kuliah S1) perihal normatif versus empirik. Beliau mengatakan kurang lebih “...di sini kebanyakan dosen lulusan Universitas Y dan sedikit lulusan Unair. Ilmu normatif itu bukanlah ilmu di sini (Unram), tapi ilmu di sana (Unair)...”. Dari penggalan diskusi tersebut, nampaknya dikotomi antara normatif versus empirik masih saja terjadi di FH Unram, bahkan mungkin saja semakin ‘memanas’,... wallahu a’ lam.

*Quot homines, tot sententiae*, sebuah ungkapan lama mengenai betapa banyaknya pengertian hukum, yakni sebanyak *manusia* itu sendiri. Ungkapan inilah yang dijadikan bahan olokan sarjana lain terhadap sarjana hukum. Bahkan, ungkapan itu bahkan dibenarkan sendiri oleh sarjana hukum yang tidak paham dengan karakteristik ilmu hukum melalui kalimat olokan ‘dalam hukum, 1+1 tidak selalu sama dengan 2’ atau kalimat tidak cerdas lainnya ‘jika ada 2 sarjana hukum maka setidaknya ada 3 definisi mengenai hal yang sama’.

---

<sup>8</sup> Dalam kenyataannya di berbagai fakultas hukum, empirisme atau dalam matakuliah metode penelitian hukum sering disebut sebagai metode penelitian empirik acap kali disebut metode penelitian sosiologis dan bahkan ada poros yang lebih ‘keren’ lagi yang menamakan dirinya sebagai aliran penengah, yakni aliran *socio-legal*.

Kalimat yang kerap kali terucap dari sarjana hukum yang tidak paham hukum ini semakin mengokohkan olokan sarjana lain terhadap keilmuan ilmu hukum.

Bagaimana mungkin sarjana hukum dengan entengnya menyatakan '1+1 tidak selalu 2', ya... ini tiada lain karena kesalahpahaman yang telah mengakar dan merupakan penyakit kronis yang terjadi di fakultas fakultas hukum yang mengajarkan ilmu hukum sekedar sebagai ilmu sosial atau ilmu humaniora. Sehingga mereka tidak bisa mengidentifikasi dirinya sendiri dan bangga menjadi bagian dari ilmu sosial itu. Hal inilah yang menambah keterpurukan sarjana hukum di mata sarjana lain, karena sarjana hukum sendiri tidak paham ilmunya.

Pernah suatu waktu, saat saya di Bandara Soetta Jakarta, saya berbincang dengan seorang doktor fisika lulusan perguruan tinggi ternama di Australia. Dalam perbincangan itu, dia mengatakan '...kenapa ya ketika sarjana hukum itu berdebat seolah tidak memiliki landasan kebenaran yang menjadi pakem atau tumpuan bersama untuk diakui sebagai sebuah kebenaran yang tidak mungkin disimpangi. Karena jika tidak ada pakem yang diterima sebagai tumpuan kebenaran, maka perdebatan atau diskusi itu tidak mungkin akan berakhir atau bisa saja berakhir, namun hasilnya tidak benar...?'

Kata-kata si doktor fisika ini kembali mengingatkan saya mengenai cerita wayang kulit tahun 1950-an di Lampung. Ketika transmigran asal Jawa yang sudah lama tidak menonton pentas wayang kulit lalu mengadakan pementasan wayang yang bukan hanya dihadiri oleh orang Jawa, namun juga oleh orang Sumatera. Dalam pementasan tersebut dikisahkan Abimanyu berperang melawan rakraka sambil terbang di angkasa. Sontak orang Sumatera girang dan bertepuk tangan. Namun, orang Jawa menggerutu dan mengerutkan dahi sambil berkata "*Kepriye to Pak Dalang kuwi, eneng Abimanyu karo buto kok iso ngambah gegena?*". Kekesalan orang Jawa terjadi karena si Dalang melanggar pakem yang telah diterima sebagai kebenaran. Hal ini karena dalam cerita Mahabrata dan Ramayana, tokoh yang bisa terbang ialah Gatotkaca, bukanlah Abimanyu apalagi raksasa. Tapi, karena ketidaktahuan, orang Sumatera tetap girang dan bertepuk tangan.

Dalam pewayangan saja ada pakem kebenaran yang menjadi tumpuan dan tidak mungkin dapat disimpangi, masa' dalam hukum yang notabene merupakan ilmu tidak memiliki tumpuan kebenaran? Saya pun mencoba menjelaskan 'olokan ini' kepada si doktor fisika tadi mengenai kesalahan sebagian sarjana hukum dalam mengidentifikasi keilmuan ilmu hukum.

Hukum dipandang sebagai gejala sosial dan pembelajaran di fakultas hukum bertumpu pada pembelajaran mengenai aturan-aturan hukum belaka, supaya lebih menarik maka diajarkanlah ilmu sosial. Inilah kesalahan di atas kesalahan yang terjadi di fakultas fakultas hukum yang sebenarnya layak disebut sebagai fakultas ilmu sosial. Sarjana hukum yang belajar hukum sebagai gejala sosial atau sebagai sekedar peraturan tidak pantas menyandang gelar sarjana hukum, mereka pantas diberikan gelar sarjana sosial atau sarjana undang-undang.

Hukum bukanlah gejala sosial, melainkan sebagai norma sosial. Norma hukum bersumber dari norma sosial. Aturan hukum merupakan refleksi dari norma sosial. Norma sosial yang dituangkan kedalam peraturan hukum akan memiliki daya ikat dan daya paksa atau sebagai *dwingenrecht*. Daya ikat dan paksa dari norma sosial yang telah dituangkan kedalam aturan hukum tersebut akan menjadi *standart of behavior*, inilah makna sesungguhnya dari kata *Norm* dalam bahasa Jerman dan Latin, yakni standar atau pedoman tingkah laku, dan inilah objek kajian ilmu hukum. Bukan sekedar belajar tentang norma dalam bahasa Latin yang hanya diartikan sebagai peraturan oleh Hans Kelsen atau dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai kaidah. Apalagi belajar hukum sebagai gejala sosial.

Norma hukum merupakan norma sosial yang selanjutnya menjadi tumpuan pembenar bagi peraturan hukum. Contoh norma sosial yang dituangkan kedalam aturan hukum, misalnya (i) hargaai kehormatan orang lain, selanjutnya dituangkan menjadi aturan hukum dalam KUHP Pasal 310 mengenai penghinaan, (ii) jangan membunuh, dituangkan dalam KUHP, Pasal 338, 340 dan lainnya, (iii) jangan mencuri, dituangkan dalam KUHP Pasal 362, Pasal 372, Pasal dan 378 serta banyak contoh norma sosial lainnya yang dituangkan kedalam peraturan hukum.

Norma hukum sebagai bagian dari norma sosial juga memiliki tumpuan kebenaran, yakni bertumpu pada prinsip hukum. Prinsip hukum juga bertumpu pada nilai atau moral. Dengan kata lain bahwa aturan hukum harus koheren dengan norma hukum, norma hukum harus koheren dengan prinsip hukum, dan prinsip hukum itu sendiri bersumber dari nilai atau moral.

Seorang sarjana hukum yang memandang hukum hanya sebagai sekedar peraturan serta tidak berusaha mencari tumpuan kebenarannya pada norma hukum dan prinsip hukum tidak akan pernah menemukan pakem atau tumpuan kebenaran. Mereka selalu menjadikan dalil ilmu hukum sebagai ilmu penafsiran, sehingga memang banyak tafsir atau pendapat. Padahal penafsiran atas aturan hukum itu harus bertumpu pada norma hukum dan prinsip hukum yang semuanya bersumber dari nilai atau moral.

Kalimat olokan “1+1 tidak selalu 2” seharusnya diganti menjadi “2 tidak harus berasal dari 1+1”. Hal ini bermakna bahwa standar tingkah laku, keadilan maupun kebenaran tidak hanya bersumber dari aturan hukum, namun juga bersumber dari norma hukum, prinsip hukum dan nilai atau moral. Aturan hukum bukan merupakan satu-satunya sumber kebenaran yang menjadi standar tingkah laku, bahkan aturan hukum yang bertentangan dengan norma hukum dan prinsip hukum bukanlah *rule of law* melainkan sekedar *rule of power*.

Akhirnya, saya ingin menyampaikan bahwa jika sarjana hukum tidak ingin diolok oleh sarjana lain, maka sarjana hukum harus memahami karakteristik keilmuan ilmu hukum. Sehingga, dalam setiap diskusi atau debat-debat hukum, perdebatan tidak hanya disandarkan pada aturan hukum yang sarat dengan penafsiran dan kepentingan pembentuknya itu, namun harus disandarkan pada norma hukum, doktrin hukum, dan prinsip hukum yang kesemuanya bersumber pada nilai dan moral yang tidak mungkin bisa disimpangi oleh bangsa-bangsa dan manusia beradab.

Didasarkan pada berbagai pengalaman saya atas beberapa pandangan, pernyataan, pertanyaan, maupun diskusi-diskusi mengenai karakteristik ilmu hukum tersebut, maka dalam bab ini akan dibahas mengenai: kebenaran dan dalam kebenaran ilmu hukum, pengertian ilmu, karakteristik ilmu hukum, dan sejarah timbulnya ilmu hukum.

Uraian-uraian tersebut semoga dapat memberikan jawaban atas berbagai pandangan, pernyataan, pertanyaan, maupun diskusi-diskusi mengenai karakteristik ilmu hukum.

Setiap ilmu bertujuan untuk menemukan kebenaran. Adanya perbedaan objek kajian suatu ilmu tentu akan berakibat pada perbedaan jenis kebenaran yang hendak dicapai, namun acap kali ada saja pihak yang mengklaim bahwa kebenaran yang ada padanya merupakan satu-satunya kebenaran. Bahkan ada yang memaksakan satu kebenaran tertentu sebagai kebenaran yang harus ditemukan oleh semua ilmu, termasuk ilmu hukum. Adanya klaim dan paksaan terhadap satu jenis kebenaran dalam kondisi luasnya klasifikasi atau jenis ilmu yang berbeda-beda objek kajiannya ini merupakan bentuk “pemeriksaan” dan “amputasi” akademik.

Sebelum lebih jauh untuk membahas mengenai kebenaran, saya ingin mengutip beberapa pertanyaan pengantar untuk memahami kebenaran yang disampaikan oleh Richard L. Kirkham, seorang profesor filsafat dari Georgia State University. Dengan mengutip berbagai pertanyaan-pertanyaan ahli filsafat lainnya, Richard L. Kirkham mengajukan beberapa pertanyaan mengenai kebenaran, antara lain<sup>9</sup> apa itu kebenaran?, apa yang diperlukan oleh sesuatu untuk menjadi benar?, apa yang kita maksud dengan istilah ‘kebenaran’ dan ‘kesalahan’, kriteria kebenaran?, penggunaan kata benar, kriteria pembuktian kebenaran, bagaimana syarat kebenaran sebuah kalimat bergantung kepada struktur kalimat tersebut?, (viii) apakah syarat perlu dan syarat cukup bagi kebenaran sebuah pernyataan?. Disamping pertanyaan yang ditulis oleh Richard L. Kirkham di atas, saya juga menambah beberapa pertanyaan mengenai kebenaran yang dapat dijadikan sandaran berpikir mengenai kebenaran itu, antara lain apakah kebenaran itu mutlak?, apakah prosedur untuk menemukan kebenaran itu hanya satu atau lebih dari satu?, apakah kebenaran itu bersifat hirarkis yang berarti bahwa ada kebenaran tertinggi dan ada kebenaran tinggi dan seterusnya?

Beberapa pertanyaan di atas merupakan pengantar sebelum kita bisa memahami makna maupun jenis kebenaran, sehingga setiap

---

<sup>9</sup> Richard L. Kirkham, *Theories of Truth: a Critical Introduction* diterjemahkan oleh M. Khozim, *Teori-Teori Kebenaran; Pengantar Kritis dan Komprehensif*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2013, h. 2-3.

ilmuwan tidak saling klaim dan memaksakan jenis kebenaran dalam ilmunya terhadap ilmu lainnya. oleh karena itu, dalam sub bab ini saya akan menguraikan kembali mengenai teori-teori tentang kebenaran dan selanjutnya akan dijelaskan mengenai kebenaran manakah yang sesungguhnya merupakan kebenaran yang hendak ditemukan atau dicapai dalam ilmu hukum.

Secara umum, kebenaran dapat diklasifikasikan menjadi kebenaran ajaran agama, kebenaran filsafat, dan kebenaran ilmu.<sup>10</sup> Masing-masing kebenaran tersebut memiliki sumber yang berbeda. Kebenaran ajaran agama bersumber dari wahyu Tuhan, sehingga kebenarannya bersifat mutlak. Sebagai sebuah kepercayaan, ajaran mengenai kebaktian, kewajiban, dan larangan atas kepercayaan tersebut, kebenaran ajaran agama bersifat mutlak. Bagi seseorang yang tidak percaya pada agama, tentu dia tidak akan mengakui kebenaran ajaran agama manapun, akan tetapi bagi yang mengimani ajaran suatu agama, maka akan menempatkan ajaran agama sebagai kebenaran tertinggi yang tidak mungkin salah. Penerimaan terhadap kebenaran terhadap ajaran agama merupakan bagian dari keimanan seseorang.

Agama merupakan kebenaran yang bersumber dari wahyu dan lazimnya disebut sebagai agama wahyu atau agama samawi (agama langit) yang diturunkan melalui perantaraan seorang utusan atau Rasul. Tuhan mengajarkan manusia dengan wahyu yang diturunkan melalui Rasul-Nya. Al Qur'an sebagai Kitab Suci agama Islam diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW melalui perantaraan Jibril, bahkan surat pertama yang diturunkan kepada Nabi Muhammad ialah Surat Al-'Alaq ayat 1-5 "*1. Bacalah dengan (menyebut) nama Tuhanmu yang Menciptakan, 2. Dia Telah menciptakan manusia dari segumpal darah, 3. Bacalah, dan Tuhanmulah yang Maha pemurah, 4. Yang mengajar (manusia) dengan perantaran kalam, 5. Dia mengajar kepada manusia apa yang tidak diketahuinya.*" Dalam ayat 4 dan ayat 5 Surat Al-'Alaq tersebut disebutkan bahwa Allah mengajarkan manusia dengan perantaraan Qalam atau Firmannya terhadap apa yang tidak diketahui oleh manusia.

---

<sup>10</sup> Dalam buku ini, penulis hanya akan menjelaskan kebenaran ajaran serta kedudukan kebenaran ajaran agama bagi kebenaran lainnya. Kebenaran dalam filsafat dan ilmu pengetahuan akan dijelaskan tersendiri dalam buku lainnya yang sedang penulis siapkan.



Agama memberikan petunjuk tentang suatu kebenaran melalui kitab suci, sebagaimana Allah SWT menerangkannya dalam Al Qur'an Surat An Nisa ayat 105 “*Sesungguhnya telah Kami terangkan kepadamu Al Kitab yang membawa kebenaran*”. Betapa banyak ilmuwan telah membuktikan kebenaran Al Qur'an terhadap ilmu pengetahuan. Tidak ada satupun ajaran dalam Al Qur'an yang bertentangan dengan ilmu pengetahuan<sup>11</sup> karena Allah sendiri telah berfirman dalam Surat Fushshilat ayat 53 “*Akan Kami perlihatkan secepatnya kepada mereka kelak, bukti-bukti kebenaran Kami di segenap penjuru dunia ini dan pada diri mereka sendiri, sampai terang kepada mereka, bahwa al-Quran ini suatu kebenaran. Belumkah cukup bahwa Tuhan engkau itu menyaksikan segala sesuatu.*” Zakir Naik<sup>12</sup> menyatakan:

*“The scientific evidences of the Qur'aan clearly prove its Divine Origin. No human could have produced a book, fourteen hundred years ago, that would contain profound scientific facts, to be discovered by humankind centuries later. The Qur'aan, however, is not a book of Science but a book of 'Signs'. These signs invite Man to realize the purpose of his existence on earth, and to live in harmony with Nature. The Qur'aan is truly a message from Allah, the Creator and Sustainer of the universe. It contains the same message of the Oneness of God, that was preached by all prophets, right from Adam, Moses, Jesus to Muhammad (peace be upon them)”*

Pernyataan Zakir Naik diatas memang benar adanya. Bukti-bukti ilmiah dari Al-Qur'an jelas membuktikan Asal Ilahi-nya. Tidak

---

<sup>11</sup> Beberapa ahli telah menguji kebenaran Firman Allah dalam Al-Qur'an yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan dan teknologi, beberapa diantaranya seperti karangan Dr. Maurice Bucaille, seorang ilmuwan berkebangsaan Perancis yang menjelaskan mengenai Bible, Qur'an dan Ilmu Pengetahuan dalam bukunya yang berjudul *The Bible, The Qur'an, dan Science (La Bible, La Coran et la Science)*. Terjemahan buku karangan Maurice Bucaille versi digital dapat diunduh di laman Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) di [www.icmi.or.id/pustaka/download](http://www.icmi.or.id/pustaka/download). Selain Maurice Bucaille, masih banyak ilmuwan lainnya yang menulis pembuktian kebenaran wahyu Ilahi atas ilmu pengetahuan seperti Sayeedur Rahman dalam bukunya yang berjudul *Extraterrestrial Intelligence: Amazing New Insights from Qur'an* dan masih banyak buku-buku lainnya yang menerangkan kebenaran Al Qur'an terkait ilmu pengetahuan.

<sup>12</sup> Zakir Naik, *The Qur'an and Modern Science: Compatible or Incompatible*, Islamic Research Foundation, New Delhi, 2000, h. 47. Versi digital dari buku tersebut dapat diunduh di <http://sunnahonline.com/ilm/quran/qms.pdf>.

ada manusia yang bisa menghasilkan sebuah buku, seribu empat ratus tahun yang lalu, yang akan berisi fakta-fakta ilmiah yang mendalam, untuk ditemukan oleh manusia beberapa abad kemudian. Al-Qur'an, bagaimanapun, bukan buku Ilmu tetapi buku 'Tanda (petunjuk)'. Tanda-tanda atau petunjuk ini mengundang manusia untuk mewujudkan tujuan keberadaannya di bumi, dan untuk hidup dalam harmoni dengan alam. Al-Qur'an adalah benar-benar pesan dari Allah, Pencipta dan Pemelihara alam semesta. Ini berisi pesan yang sama dari Keesaan Allah, yang diberitakan oleh semua nabi, langsung dari Adam As, Musa As, Isa As hingga Nabi Muhammad SAW.

Dalam Islam, Al Qur'an merupakan sumber hukum utama dan tertinggi. Setiap muslim wajib mengimani apapun yang disampaikan dalam Al Qur'an. Selain Al Qur'an, sumber hukum kedua dalam Islam yakni As Sunnah yang disampaikan, dicontohkan, atau diperbuat oleh Nabi Muhammad SAW. Segala ucapan Rasulullah merupakan kebenaran yang wajib diimani oleh setiap

Muslim. Allah SWT menyampaikan mengenai kebenaran ucapan Muhammad SAW dalam Surat An Najm ayat 3 dan ayat 4 *“Dan dia tidak berbicara menurut kemauan hawa nafsunya. Ucapannya itu tidak lain hanyalah wahyu yang diwahyukan (kepadanya).”*

Dalam kaitannya dengan ilmu, tidak semua permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh suatu ilmu dapat ditemukan solusinya. Pemecahan permasalahan yang tidak dapat dipecahkan oleh ilmu dapat ditemukan solusinya melalui filsafat. Namun begitupula halnya dengan filsafat, tidak semua permasalahan dalam filsafat bisa ditemukan solusinya oleh filsafat itu sendiri. Solusi atas permasalahan yang tidak dapat dipecahkan oleh ilmu dan filsafat dapat ditemukan dalam agama. Dengan demikian, saya berpendapat bahwa agama merupakan sumber kebenaran utama dan tertinggi atas kebenaran menurut filsafat dan ilmu.

Akal manusia terbatas. Bagaimanapun juga kebenaran yang ditemukan oleh manusia tentu sangat terbatas dan karena sifatnya yang terbatas tersebut maka kebenaran yang ditemukan oleh manusia pun bersifat relatif, baik itu kebenaran filsafat maupun kebenaran ilmu. Al-Imam Asy-Syafi'I rahimahullah pernah menyampaikan ungkapan yang sangat populer mengenai keterbatasan akal manusia yakni *“Sebagaimana mata memiliki keterbatasan yang ia pasti berhenti*

padanya, maka akal juga memiliki keterbatasan yang ia harus berhenti padanya.” Pernyataan Imam Asy-Syafi’i tersebut juga selaras dengan Firman Allah dalam Qur’an Surat Al Isra ayat 85 “*Rub itu termasuk perintah Rabb-ku, dan tidaklah kamu diberi pengetahuan melainkan sedikit.*” Masih banyak ayat-ayat lainnya dalam Al Qur’an yang menyampaikan betapa terbatasnya akal manusia dan tidak ada makhluk manapun yang setara dengan-Nya sebagaimana difirmankan dalam Surat Al-Ikhlâs ayat 4.

Terbatasnya akal manusia dan luasnya kekuasaan Allah (termasuk ilmu) menjadikan posisi agama sebagai yang tertinggi dalam ilmu pengetahuan dan filsafat. Agama sebagai sumber kebenaran tertinggi yang sifat kebenarannya mutlak tidak dapat dibantah oleh manusia yang memiliki akal budi yang terbatas, akan tetapi walaupun akal manusia terbatas, manusia dituntut untuk menemukan kebenaran sampai batas kemampuan yang dimiliki.

Dalam posisinya sebagai ilmu logika, ilmu hukum bertujuan untuk menemukan kebenaran yang didasarkan pada dalil-dalil yang shahih (*valid*). Dalam posisinya sebagai ilmu praktis, ilmu hukum bersifat normonologis otoritatif, yakni sebagai tumpuan akhir bagi praktik hukum dalam menyelesaikan masalah hukum karena sifatnya yang otoritatif. Disamping itu, dalam menunjang praktik hukum, ilmu hukum membutuhkan bantuan ilmu lainnya guna memastikan kebenaran yang hendak dicapai ialah kebenaran menurut ilmu hukum itu sendiri. Dengan perkataan lain bahwa meskipun ilmu hukum memiliki cara dan prosedur untuk menemukan kebenarannya sendiri, namun bukan berarti ilmu hukum tidak membutuhkan ilmu lainnya, sehingga kebenaran lain tetap dibutuhkan guna membantu penyelesaian masalah praktik hukum. Namun, tetap harus digarisbawahi bahwa ilmu hukum memiliki metode penemuan kebenaran tersendiri yang harus dijadikan patokan utama dalam penyelesaian masalah hukum, sedangkan ilmu lainnya bersifat membantu, inilah makna ilmu hukum sebagai ilmu interdisipliner. Topik ini akan saya jelaskan dalam penjelasan selanjutnya.

Saya berpandangan bahwa ilmu hukum baik dalam posisinya sebagai ilmu logika maupun ilmu praktis memiliki pijakan pembenar yang kedudukannya lebih tinggi, yakni pada filsafat dan agama. Dalam kaitannya dengan tatanan analisis ilmu hukum untuk praktik hukum,

saya sedikit berbeda pendapat dengan Meuwissen<sup>13</sup> yang menempatkan objek kajian analisis ilmu hukum hanyalah *ius constitutum*, namun sependapat bahwa analisis ilmu hukum itu berlapis, namun lapisannya tidak berhenti sampai pada filsafat hukum. Kajian ilmu hukum tidak hanya pada *ius constitutum*, namun lebih luas dari sekedar *ius constitutum*. Objek analisis ilmu hukum dalam praktik ialah semua isu hukum yang dihadapi oleh masyarakat, termasuk masalah hukum yang timbul dari, oleh, atau karena *ius constitutum*.

Sebagaimana penjelasan saya sebelumnya di atas, bahwa filsafat tidak cukup untuk memberikan solusi atas segala permasalahan yang tidak mampu dipecahkan oleh ilmu, meskipun filsafat merupakan refleksi teoritis paling tua dan paling abstrak dari suatu ilmu, termasuk ilmu hukum. Namun, filsafat memiliki keterbatasan yang mengikuti keterbatasan akal budi manusia itu sendiri, sehingga untuk menemukan kebenaran atas permasalahan yang tidak dapat diselesaikan oleh ilmu dan filsafat, maka agama merupakan sumber kebenaran terakhir.

Sebagian kalangan mungkin sedikit ‘terganggu’ dengan pendapat saya mengenai agama sebagai puncak kebenaran tertinggi bagi ilmu dan filsafat. Akan tetapi, sebagaimana saya jelaskan sebelumnya di atas, bahwa akal manusia bersifat terbatas, sehingga tidak mungkin dapat menyelesaikan semua permasalahan yang dihadapi, baik oleh ilmu maupun filsafat itu sendiri. Disamping itu, kebenaran agama juga dapat dibuktikan dengan ilmu pengetahuan. Tidak sedikit ilmuwan yang sudah membuktikan bahwa ajaran agama sangat relevan dengan ilmu pengetahuan. Tuhan melahirkan manusia ke bumi untuk selanjutnya manusia bisa menemukan tanda-tanda kebesaran Tuhan dari wahyu yang telah disampaikan melalui Rasul-Nya. Manusia tinggal membuktikan apakah wahyu Tuhan benar adanya, dan pembuktian demi pembuktian sudah dilakukan oleh para ilmuwan dengan kesimpulan bahwa tidak ada pertentangan antara wahyu dengan ilmu pengetahuan.

---

<sup>13</sup> Lihat lapisan analisis ilmu hukum menurut Meuwissen dalam J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties; Refleksi Tentang Hukum*, Terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999, h. 172.

### **BAB III**

## **KONSEP DAN TEORI HUKUM DALAM HUKUM KENOTARIATAN**

Sebagai salah satu cabang studi ilmu hukum pada Fakultas Hukum<sup>14</sup>, khususnya cabang studi pada program magister, maka lulusan Program Studi Magister Kenotariatan harus menguasai konsep dan teori hukum. Ilmu Hukum merupakan induk dari studi kenotariatan sehingga selanjutnya dikenal istilah Hukum Kenotariatan. Dengan kata lain studi hukum kenotariatan merupakan salah satu studi dalam bilangan ilmu hukum. Oleh karena itu, sudah menjadi suatu keniscayaan bahwa lulusan Magister Kenotarian mutlak harus menguasai konsep, teori, doktrin, atau ajaran-ajaran dalam ilmu hukum.

Beberapa waktu lalu saya membaca laporan kuliah lapangan mahasiswa yang melaporkan bahwa narasumber kuliah lapangan yang ditemui mahasiswa mempertanyakan relevansi Matakuliah Penemuan Hukum diajarkan di Program Magister Kenotariatan<sup>15</sup>, bahkan menurut laporan tersebut bahwa notaris tidak

---

<sup>14</sup> Sejak awal berdirinya fakultas hukum pada awal abad ke-11 hingga saat ini, fakultas hukum di seluruh dunia merupakan fakultas yang paling homogen, karena bersifat monoprogram, yakni hanya mengenal 1 bidang studi, yakni Ilmu Hukum. Pada jenjang program magister, memang dikalsifikasi kedalam 2 jenis program studi, yakni Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan, sedangkan pada program doktoral, hanya ada 1 program studi, yakni Program Studi Doktor Ilmu Hukum (PDIH). Meskipun pada program magister terdapat 2 program studi, namun keduanya sama-sama mengajarkan ilmu hukum. Perbedaannya terletak pada karakteristik atau profil lulusan Magister Kenotariatan yang memang disiapkan untuk menjadi Notaris, yang merupakan pejabat umum sekaligus profesi dalam bidang ilmu hukum. Untuk menunjang ke-profesi-annya sebagai Notaris yang kelak akan dijalankan oleh lulusan Magister Kenotariatan, maka kurang lebih 80% sebaran mata kuliah pada Program Studi Magister Kenotariatan merupakan mata kuliah yang bersifat teknis-praktikal. Pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Narotama, dari 23 mata kuliah, hanya 4 mata kuliah dasar atau mata kuliah keilmuan, yakni Teori Hukum, Penemuan Hukum, Penelitian Hukum, dan Tesis.

<sup>15</sup> Pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Narotama, semua mata kuliah, wajib melaksanakan kuliah lapangan/praktik paling sedikit 2 kali selama 1 semester, termasuk mata kuliah Penemuan Hukum, Teori Hukum,

boleh membicarakan penemuan hukum karena notaris ada dan diadakan hanya untuk memberikan kepastian hukum, bukan melakukan penemuan hukum karena penemuan hukum itu tugasnya hakim. Intinya, dalam laporan tersebut dinyatakan bahwa tidak ada relevansi Penemuan Hukum dengan Jabatan Notaris. Semoga saja laporan itu yang salah, bukan orang yang ditemui oleh mahasiswanya yang salah.

Baiklah, coba kita analisis pendapat tersebut bukan hanya dari segi ego profesi jabatan notaris, namun juga dari segi Ilmu Hukum yang melingkupi jabatan notaris itu. Dengan perkataan lain, jabatan notaris merupakan bagian dari profesi hukum, sehingga pertanyaannya benarkan profesi hukum tertentu hanya diadakan untuk menjamin kepastian hukum semata, atau untuk menjamin kemanfaatan semata atau bahkan hanya untuk menjamin keadilan semata. Misalnya, profesi hakim untuk menjamin keadilan, profesi notaris untuk menjamin kepastian, profesi advokat untuk menjamin kemanfaatan dan perlindungan? Atau setiap profesi notaris wajib menjamin kepastian, kemanfaatan, serta keadilan dan kebenaran.

Jika jabatan notaris diadakan hanya untuk menjamin kepastian hukum, kenapa untuk menjadi notaris haruslah sarjana hukum dan tidak boleh sarjana non hukum? Bukankah kepastian hukum bisa juga diberikan melalui keputusan atau penetapan atau akta yang dibuat oleh pejabat negara atau pejabat lainnya yang tidak perlu mempersyaratkan sarjana hukum untuk menduduki jabatan itu? Dengan perkataan lain, jika hanya sekedar membutuhkan dokumen autentik sebagai alat bukti yang sempurna atas suatu perbuatan, perjanjian, keadaan, atau peristiwa hukum, lalu kenapa harus sarjana hukum yang melakukannya? Bukankah akta kelahiran/kematian juga merupakan akta autentik yang memiliki kedudukan sebagai alat bukti yang sempurna, namun tidak harus sarjana hukum yang membuat atau menetapkannya.

Di Thailand, untuk menjamin kepastian hukum atas perjanjian jual beli tanah, maka para pihak membuat perjanjian dan cukup dengan 2 orang saksi yg selanjutnya disahkan di kantor pertanahan setempat. Hal tersebut sudah cukup menjadi alat bukti

---

dan Penelitian Hukum yang diasuh oleh penulis (Rusdianto Sesung), juga diwajibkan melakukan kuliah lapangan.

yang menjamin kepastian hukum bagi para pihak. Lalu kenapa untuk menjadi notaris haruslah sarjana hukum, tentu bukan semata-mata untuk menjamin kepastian hukum semata. Sarjana hukum bukanlah sarjana undang-undang atau sarjana akta yang hanya diberikan skill untuk sekedar membuat akta atau membuat undang-undang.

Sarjana hukum adalah sarjana yang memiliki pengetahuan ilmu hukum (*jurisprudence*). Hukum merupakan standar, pedoman, patokan dan nilai untuk mendatangkan keadilan dan ketertiban. Tidak ada literatur atau kepustakaan dalam ilmu hukum yang mendefinisikan bahwa hukum adalah alat untuk mendatangkan kepastian hukum, namun kepastian hukum hanyalah salah satu tujuan dari ilmu hukum, itupun dalam perspektif hukum alam. Dalam perspektif aliran hukum lainnya, termasuk positivisme, kepastian hukum bukanlah tujuan hukum.

Baiklah, kita kembali ke permasalahan “notaris diadakan hanya semata untuk menjamin kepastian hukum”... Dalam Konsiderans Menimbang huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) disebutkan bahwa *inti dari kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum ialah kebenaran dan keadilan*. Itulah alasan utama kenapa negara mengadakan jabatan notaris, bukan hanya untuk menjamin kepastian hukum semata, namun lebih dari itu ialah untuk kebenaran dan keadilan. Dalam ilmu perundang-undangan dikatakan bahwa jika ingin memahami suatu undang-undang maka harus memahami kehendak atau alasan pembentuk undang-undang tersebut yang dicantumkan dalam konsideran menimbang suatu undang-undang. Dengan perkataan lain bahwa ruh atau hakikat suatu undang-undang terdapat dalam bagian pertimbangan atau dasar pembentukan undang-undang itu, yakni dalam bagian konsiderans.

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana mungkin seorang yang akan menjadi notaris bisa memahami kebenaran dan keadilan jika dalam proses pembelajaran atau pendidikannya tidak diajarkan mengenai apa itu benar dan apa itu adil serta bagaimana cara memperoleh dan mewujudkan kebenaran dan keadilan itu? Jawabannya sudah pasti, yakni dengan diadakannya matakuliah yang bisa memberikan pemahaman tentang kebenaran dan keadilan. Notaris bukanlah robot yang sekedar membuat akta, namun notaris

adalah manusia. Manusia adalah makhluk yang penuh dengan subjektifitas dan kepentingan. Subjektifitas dan kepentingan inilah yang menyebabkan notaris bisa menghadapi permasalahan hukum di kemudian hari. Lalu, jika notaris menghadapi permasalahan hukum, apakah cukup dengan ilmu atau matakuliah tentang teknik pembuatan akta dapat membantu notaris menyelesaikan masalah hukumnya? Tentu tidak. Oleh karena itu dalam pendidikan kenotariatan, tidak cukup skill tentang teknik pembuatan akta semata, namun skill ilmu hukumnya juga harus diberikan. Bukan hanya untukantisipasi jika ada masalah hukum, namun yang utama ialah untuk mewujudkan kebenaran dan kepastian sebagai intisari dari kepastian hukum itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan matakuliah penemuan hukum, mahasiswa diberikan kemampuan untuk memahami cara menyelesaikan permasalahan hukum yang sewaktu-waktu bisa dihadapi oleh notaris dalam menjalankan jabatannya. Termasuk didalamnya juga diajarkan bagaimana menyusun argumentasi/pendapat hukum yang benar, karena ilmu hukum merupakan ilmu argumentasi, sehingga dalam berargumentasi, notaris tidak sesat dan menyesatkan. Terakhir, pendidikan magister kenotarian bukan diadakan untuk menghasilkan Magister Akta, akan tetapi untuk menghasilkan Magister Menotariatan yang merupakan anak kandung dari ilmu hukum itu sendiri, ilmu tentang kebenaran dan keadilan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam bab ini akan diuraikan beberapa konsep dan teori hukum yang relevan dalam hukum kenotariatan dan/atau jabatan notaris. Konsep dan teori-teori hukum ini nantinya diharapkan dapat membantu mahasiswa Magister Kenotariatan dalam memahami hukum kenotariatan, khususnya dalam menyelesaikan tugas akhir (tesis) pada Program Studi Magister Kenotariatan.

### **3.1. Teori Jabatan dan Jabatan Notaris**

Kita akan mencoba menelaah dahulu dari apa itu pejabat, bila diperhatikan dari segi bahasa, Pengertian “pejabat” menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang



jabatan (unsur pimpinan)<sup>16</sup>. Dalam bahasa Belanda istilah “pejabat” disalin antara lain menjadi “*ambtdrager*”,<sup>17</sup> yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, propinsi, kotapraja, dan sebagainya)<sup>18</sup>.

E. Utrecht mengungkapkan bahwa jabatan adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*) baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Ditambahkan bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi.<sup>19</sup> Agar wewenang dapat dijalankan, maka jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut pejabat yaitu manusia atau badan, dengan kata lain disebut pemangku jabatan. Dengan perantara pejabat maka jabatan dapat melaksanakan kewajibannya.<sup>20</sup>

Logemann menempatkan jabatan dari aspek negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yang saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi - fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan adalah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang bersifat tetap atau berkelanjutan.<sup>21</sup> Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui pejabat atau pemangku jabatan.

---

<sup>16</sup> Anton M. Moeliono, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, h. 393.

<sup>17</sup> Teeuw, A., *Kamus Indonesia-Belanda*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, h. 264.

<sup>18</sup> Algra, N.E., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Terjemahan Saleh diwinata, A.Teloeki, Boerhanoeddin St. Batoeah, Bina Cipta, Jakarta, 1983, h. 29.

<sup>19</sup> Utrecht, E., *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957, h. 144.

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> S. F. Marbun, “Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia”, Disertasi, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 2001. h. 50.

Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku pejabat dan selaku manusia sebagai *privé*.<sup>22</sup>

Istilah “Jabatan” memiliki beberapa pengertian umum. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan jabatan sebagai pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi.<sup>23</sup> Sedangkan Ensiklopedia Kementerian Keuangan memberikan pengertian Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai dalam rangka suatu satuan organisasi. Arti jabatan seperti ini dalam arti yang umum, untuk setiap bidang pekerjaan (tugas) yang sengaja dibuat untuk keperluan yang bersangkutan baik dan pemerintahan maupun organisasi yang dapat diubah sesuai dengan keperluan.<sup>24</sup> Menurut Logemann, apa yang disebut dengan jabatan adalah<sup>25</sup> ”...lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas.”

Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dalam berfungsi dengan baik. Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan.<sup>26</sup> Masih menurut Logemann,<sup>27</sup> bahwa suatu jabatan :

*“een ambt is een instituut met eigen werking waaraan bij de instelling duurzzaam en wel omschreven taak en bevoegdheden zijn verleend”.*

---

<sup>22</sup> Logemann, J.H.A., *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Universite Pers, Leiden, 1948 Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkorego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru - Van Hoeve, Jakarta, 1975 h: 1170-120.

<sup>23</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, h. 392.

<sup>24</sup> Habib Adjie II, *Sanksi Perdata dan Administrasi Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2013, h. 17.

<sup>25</sup> Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkorego dari judul asli *Over de Theorie Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ikhtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, h. 124.

<sup>26</sup> *Ibid*, h. 121.

<sup>27</sup> Logemann dalam Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, h. 77.

(Merupakan suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang tertentu).

Berkaitan dengan apa yang telah dikemukakan oleh Logemann diatas, Aminuddin Ilmar berpendapat “Demikian dapat diartikan bahwa jabatan sebagaimana dikemukakan oleh Logemann itu tidak lebih sebagai suatu lingkungan kerja tertentu yang didalamnya berfungsi-fungsi tertentu pula dan di fungsi-fungsi ini kemudian dinamakan dengan istilah jabatan yang didalamnya bersifat wewenang”.

Jadi jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap.

Pendapat lain mengenai jabatan dikemukakan oleh Utrecht: “Jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kering van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum).<sup>28</sup> Sedangkan menurut Bagir Manan:<sup>29</sup>

“Jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Kumpulan atau keseluruhan jabatan inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan perkataan lain organisasi merupakan kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan tersebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi.

Jabatan memegang hak dan kewajiban tidak dapat berdiri sendiri, atau badan hukum, tetapi badan hukum itu juga diwakili oleh manusia, karena wakil pada akhirnya selalu manusia.

Sejarah mencatat awal lahirnya profesi jabatan Notaris adalah profesi kaum terpelajar dan kaum yang dekat dengan sumber

---

<sup>28</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichisar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, h. 159 dalam Jum Anggriani, *Hukum Administarasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, h. 120.

<sup>29</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, h. 89.

kekuasaan.<sup>30</sup> Para Notaris ketika itu mendokumentasikan sejarah dan titah raja. Para Notaris juga menjadi orang dekat Paus yang memberikan bantuan dalam hubungan keperdataan. Bahkan pada abad kegelapan (*Dark Age* 500 - 1000 setelah Masehi) di mana penguasa tidak bisa memberikan jaminan kepastian hukum, para Notaris menjadi rujukan bagi masyarakat yang bersengketa untuk meminta kepastian hukum atas sebuah kasus.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa sejak awal lahirnya profesi jabatan Notaris, termasuk jabatan yang prestisius, mulia, bernilai keluhuran dan bermartabat tinggi. <sup>31</sup> Notaris merupakan pejabatan umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Akta yang dibuat dihadapan Notaris merupakan bukti otentik, bukti paling sempurna, dengan segala akibatnya.<sup>32</sup>

Jabatan Notaris adalah jabatan umum atau publik, karena Notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah. Notaris menjalankan tugas negara, dan akta yang dibuat, yaitu minuta (asli akta) adalah merupakan dokumen negara. Pejabat umum adalah pejabat yang diangkat dan diberhentikan oleh kekuasaan umum (pemerintah) dan diberi wewenang serta kewajiban untuk melayani publik dalam hal-hal tertentu, karena itu Notaris ikut juga melaksanakan kewibawaan pemerintah.<sup>33</sup>

Meskipun Notaris adalah pejabat umum atau publik yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, namun Notaris bukan pegawai pemerintah atau negeri yang memperoleh gaji dari pemerintah. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (selanjutnya disebut UUPK) itu sudah tidak berlaku terhadap Notaris.

---

<sup>30</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia (INI), Editor: Anke Dwi Saputro, *Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu, Sekarang, dan Dimasa Mendatang*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, h. 32.

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 33.

<sup>32</sup> A. Kohar, *Notaris Dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, h. 64.

<sup>33</sup> R. Soesanto, *Tugas, Kewajiban dan Hak-hak Notaris, Wakil Notaris Sementara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, h. 75.

Notaris adalah pejabat umum atau publik yang juga melaksanakan kewibawaan pemerintah di bidang hukum tapi tidak memperoleh gaji dari pemerintah. Namun Notaris bukanlah juga pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut TUN), sehingga Notaris tidak bisa dikenakan tindak pidana korupsi, sesuai dengan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK).

Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata) memberikan penegasan kepada Notaris sebagai pejabat umum. Dalam Pasal 1868 KUHPerdata tersebut menyatakan bahwa, “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dan ditempat dimana akta itu dibuat”.

Namun demikian, Notaris bukanlah satu-satunya pejabat umum yang ditugasi oleh Undang-Undang dalam membuat akta otentik. Untuk memperoleh otentisitas yang terdapat pada akta Notaris, maka menurut ketentuan Pasal 1868 KUHPerdata, akta yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Akta harus dibuat “oleh” (*door*) atau “di hadapan” (*ten ovestaan*) seorang pejabat umum.
2. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang.
3. Pejabat umum oleh atau di hadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.<sup>34</sup>

Istilah Notaris pada dasarnya berasal dari kata “ notarius ” (Latin), yakni nama yang diberikan pada orang-orang Romawi dimana tugasnya menjalankan pekerjaan menulis pada masa itu. Ada juga pendapat yang mengatakan, bahwa nama Notaris itu berkata dari kata “*nota literaria*”, yang berarti tanda (letter merk atau karakter) yang menyatakan sesuatu perkataan.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1983, h. 48.

<sup>35</sup> R. Soegondo, Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Rajawali, Jakarta, 1982, h. 13.

Seorang Notaris, menurut pendapat Tan Thong Kie “Notaris adalah seorang fungsionaris dalam masyarakat, hingga sekarang jabatan seorang Notaris masih disegani. Seorang Notaris biasanya dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasihat yang boleh diandalkan“. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkan adalah benar, ia adalah pembuatan dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.<sup>36</sup>

Dalam Pasal 1 UUJN disebutkan bahwa, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik, dan memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud dalam UUJN atau berdasarkan Undang-Undang lainnya, untuk penjelasan lebih lanjut terdapat dalam penjelasan Undang-Undang tersebut pada alinea ketiga, dijelaskan bahwa, “ Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik, sejauh pembuatan akta otentik tersebut tidak ditentukan atau tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya ”.

Menurut Herlien Budiono, kewenangan Notaris yang utama adalah membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan 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-akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain, atau orang lain yang ditetapkan oleh UUJN.<sup>37</sup>

Notaris adalah satu-satunya pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum, atau oleh para penghadap atau para pihak yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan *grosse*, salinan dan kutipannya, sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan

---

<sup>36</sup> Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, Buku I, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2000, h. 157.

<sup>37</sup> Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 1.

umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.<sup>38</sup>

### 3.2. Teori Kewenangan

Istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang sering ditemukan dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.<sup>39</sup>

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 publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>40</sup>

Sedangkan menurut Juanda: “Kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari atau diberikan oleh Undang-Undang misalnya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Dengan demikian dalam kewenangan terdapat kekuasaan dan dalam kewenangan lahiriah wewenang”.<sup>41</sup> Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja.<sup>42</sup>

Penjabaran mengenai konsep wewenang, dapat ditelusuri melalui sumber wewenang dan konsep pembenaran dari tindakan kekuasaan yang didapat dalam pemerintahan. Sumber wewenang

---

<sup>38</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2010 (selanjutnya disebut Habib Adjie II), h. 13.

<sup>39</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, h. 35-36

<sup>40</sup> Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, Makalah Universitas Airlangga, Surabaya, h. 20.

<sup>41</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 265.

<sup>42</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 154

sendiri meliputi atribusi, delegasi dan mandat. Berkaitan dengan sumber wewenang, Indroharto mengemukakan:

“Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disana tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain”.<sup>43</sup>

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan bahwa kewenangan yang diperoleh secara atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk itu. Masih menurut Indroharto <sup>44</sup> “Pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”.

Menurut H.D.van Wijk/Willem Konijnenbelt, kewenangan dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan;* (pemberian izin/wewenang oleh pemerintah kepada pejabat administrasi Negara)
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;* (pelimpahan wewenang dari satu badan ke yang lain)
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.* (tidak adanya suatu pelimpahan wewenang dari Badan atau pejabat yang satu kepada yang pejabat lain).<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. I, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, h. 90.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> H. D. van Wijk / Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988, p. 56. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 70.



Dalam hal atribusi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang tersebut (*atributaris*), pada delegasi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang (*delegans*) dan bukan pada pemberi wewenang (*delegataris*), sementara pada mandat tanggung jawab wewenang ada pada pemberi mandat (*mandans*) bukan penerima mandat (*mandataris*). Jika dilihat dari sifatnya wewenang itu dapat dibedakan menjadi tiga yakni:

1. Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan, keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil.
2. Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya.
3. Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk berti ndak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.<sup>46</sup>

### 3.3. Teori Tanggung Jawab

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus Hukum yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab. *Liability* meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan

---

<sup>46</sup> *Ibid*, h. 73.

yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.<sup>47</sup>

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu:

- a. Teori *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.
- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.<sup>48</sup>

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum. Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan atau berlawanan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet* karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Subjek *responsibility* dan subjek kewajiban hukum adalah sama.

Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab: pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan dan pertanggungjawaban mutlak.<sup>49</sup> Tanggung jawab mutlak yaitu suatu perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan dengan akibatnya. Tiada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul

---

<sup>47</sup> Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 335-337.

<sup>48</sup> Ibid., h. 365.

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 61.

tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”<sup>50</sup>. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:

“Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai 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 tanggung jawab menjadi 4 (empat) bagian yang terdiri dari:<sup>51</sup>

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

Teori pertanggung jawaban hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan hubungan antara tanggung jawab Notaris yang berkaitan dengan kewenangan Notaris berdasarkan UUJN yang berada dalam bidang hukum perdata.<sup>52</sup> Kewenangan ini salah satunya adalah menciptakan alat bukti yang dapat memberikan kepastian hukum bagi

---

<sup>50</sup> Hans Kelsen, 2007, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta (selanjutnya ditulis Hans Kelsen II), h. 81.

<sup>51</sup> Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa & Nusamedia, Bandung (selanjutnya ditulis Hans Kelsen III), h. 140.

<sup>52</sup> Lanny Kusumawati, 2009, *Tanggung Jawab Jabatan Notaris*, diakses pada tanggal 6 juli 2017, pukul 10.35 WIB, [http://lontar.ui.ac.id/file?file=digital/131140-T%2027453 Analisa%20tanggungjawab-Analisis.pdf](http://lontar.ui.ac.id/file?file=digital/131140-T%2027453%20Analisa%20tanggungjawab-Analisis.pdf).

para pihak, kemudian menjadi suatu delik atau perbuatan yang harus dipertanggung jawabkan secara pribadi atau individu.

Dalam ilmu hukum murni, delik dikarakterisasi sebagai kondisi dari sanksi. *“The sanction is made a consequence of the behavior which is considered detrimental to society and which, according to the intention of the legal order, has to be avoided.”*<sup>53</sup> Sanksi dibuat sebagai konsekuensi dari perilaku yang dianggap merugikan masyarakat dan yang menurut tata hukum, hal tersebut harus dihindari. Menurut pengertian ilmu hukum, delik merupakan suatu perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang.

### 3.4. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan Hukum merupakan unsur yang harus ada dalam suatu negara. Setiap pembentukan negara pasti di dalamnya ada hukum untuk mengatur warga negaranya. Dalam suatu negara, terdapat hubungan antara negara dengan warga negaranya. Hubungan inilah yang melahirkan hak dan kewajiban. Perlindungan Hukum akan menjadi hak bagi warga negara, namun di sisi lain perlindungan hukum menjadi kewajiban bagi negara.

Negara wajib memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya, sebagaimana di Indonesia yang mengukuhkan dirinya sebagai negara hukum yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Indonesia adalah negara hukum”. Perlindungan hukum merupakan suatu perlindungan yang diberikan terhadap subjek hukum (dari tindakan sewenang-wenang seseorang) dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.<sup>54</sup> Perlindungan hukum merupakan suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu bahwa hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap suatu tindakan pemerintah dapat bersifat preventif dan represif, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>53</sup> Hans Kelsen, *Op Cit*, h. 51

<sup>54</sup> Phillipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, h. 2.

- a) Perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan kewenangan. Dalam hal ini Notaris sebagai pejabat umum harus berhati-hati dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kewenangan yang diberikan Negara kepadanya untuk membuat suatu akta otentik guna menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.
- b) Perlindungan hukum yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan. Dalam hal ini, dengan begitu banyaknya akta otentik yang dibuat oleh Notaris, tidak jarang Notaris tersebut dipermasalahkan oleh salah satu pihak atau pihaklainnya karena dianggap telah merugikan kepentingannya, baik itu dengan pengingkaran akan isi akta, tanda tangan maupun kehadiran pihak dihadapan Notaris.

Perlindungan hukum menjadi unsur esensial serta menjadi konsekuensi dalam negara hukum, bahwa Negara wajib menjamin hak-hak hukum warga negaranya. Perlindungan hukum terhadap klien terhadap Notaris yang pindah wilayah jabatan dapat diwujudkan dalam suatu pengaturan yuridis (*Bescherming juridische voorzïeningen*).

### 3.5. Prinsip *Equality*

Indonesia diidealkan dan dicita-citakan oleh *the founding fathers* sebagai suatu Negara Hukum (*Rechtsstaat/The Rule of Law*). Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu tanpa membedakan latar belakangnya, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum (*equality before the law*).<sup>55</sup>

A.V. Dicey mengemukakan adanya tiga aspek penting dari *rule of law*:

*“no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods for distinct breach of law established in the ordinary legal manner*

---

<sup>55</sup> Adnan Buyung Nasution, *Bantuan Hukum, Akses Masyarakat Marginal Terhadap Keadilan (Tinjauan, Sejarah, Konsep, Kebijakan, Penerapan dan Perbandingan di Berbagai Negara)*, Lembaga Bantuan Hukum, Jakarta, 2007, h. 97.

*before the ordinary courts of the land in this sense, the rule of law is contrasted with every system of government based on the exercise by person in authority of wide, arbitrary, or discretionary power of constraint; no man is above the law; every man and woman, whatever be his or her rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals; and the general principles of the condition (as, for example, the right to personal liberty; or the right of public meeting) are, with us, the result of judicial decisions determining the right of private persons in particular cases brought before the courts".<sup>56</sup>*

Pernyataan Dicey mengenai tiga aspek penting *rule of law* memiliki pengertian bahwa aspek pertama dari *rule of law* yaitu tak seorangpun dapat dihukum atau secara hukum dapat dibuat menderita tubuh atau harta bendanya kecuali atas pelanggaran hukum tertentu yang tertuang dalam tata cara bukan biasa dihadapan pengadilan hukum Negara.<sup>57</sup> Aspek kedua, yaitu tidak seorang pun berada di atas hukum, namun setiap orang apapun pangkat atau kondisinya tunduk pada hukum biasa yang merupakan lingkup dan berada di dalam yuridiksi biasa. Aspek Ketiga, yaitu Konstitusi di jiwai oleh *rule of law* dengan alasan bahwa prinsip-prinsip umum konstitusi (misalnya terkait dengan hak kebebasan) merupakan hasil dan keputusan yudisial yang menentukan hak-hak individu pada kasus-kasus tertentu yang dibawa ke pengadilan.<sup>58</sup>

*Equality before the law* dalam arti sederhananya bahwa semua orang sama di depan hukum. *Equality before the law* adalah salah satu asas terpenting dalam hukum modern. Asas ini menjadi salah satu sendi doktrin *Rule of Law* yang juga menyebar pada negara-negara berkembang seperti Indonesia.

Prinsip *equality before the law* ini merupakan salah satu manifestasi dari Negara hukum (*rechtstaat*) sehingga harus adanya perlakuan sama bagi setiap orang di depan hukum (*gelijkheid van ieder voor de wet*).<sup>59</sup> Dengan demikian, elemen yang melekat mengandung

---

<sup>56</sup> A.V. Dicey, *Introduction To The Study Of The Constitution*, cet 2, terjemahan dari Nurhadi, Nusamedia, Bandung, 1952, h. 254-255.

<sup>57</sup> A.V. Dicey, *ibid*, h. 258.

<sup>58</sup> A.V. Dicey, *ibid*, h. 259.

<sup>59</sup> Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2007, h. 20.

makna perlindungan sama di depan hukum dan mendapatkan keadilan yang sama di depan hukum.

### **3.6. Konsep Akta Otentik**

Akta otentik adalah akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu oleh penguasa menurut ketentuan yang telah ditetapkan, baik dengan atau tanpa bantuan dari pihak-pihak yang berkepentingan, yang mencatat apa yang dimintakan untuk dimuat di dalamnya oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Akta otentik tersebut memuat keterangan seorang pejabat yang menerangkan tentang apa yang dilakukannya atau dilihat di hadapannya.

Dalam Pasal 165 Herzien Inlandsch Reglement (selanjutnya disebut H.I.R.) atau Reglemen Indonesia Yang Diperbaharui (selanjutnya disebut R.I.B.) disebutkan bahwa “Akta otentik yaitu suatu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dan para ahli warisnya dan mereka yang mendapat hak dari padanya tentang apa yang tercatum di dalamnya dan bahkan tentang apa yang tercantum di dalamnya sebagai pemberitahuan belaka, akan tetapi yang terakhir ini hanyalah sepanjang yang diberitahukan itu erat hubungannya dengan pokok dari pada akta”.

Berdasarkan definisi tersebut diketahui bahwa suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik harus memenuhi syarat-syarat yaitu dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang-Undang, dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, dan pejabat atau pegawai umum tersebut harus berwenang untuk membuat akta tersebut ditempat di mana akta dibuat.

Karena dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, maka akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Hal ini dikarenakan pejabat atau pegawai umum tersebut mendapatkan kepercayaan dari negara untuk menjalankan sebagian fungsi administratif negara, sehingga legalitasnya dapat dipastikan. Selain itu, seorang pejabat atau pegawai umum juga tidak memiliki keberpihakan dalam pembuatan akta.

Bukti tulisan dalam perkara perdata adalah merupakan bukti yang utama, karena dalam lalu lintas keperdataan sering kali orang dengan sengaja menyediakan suatu bukti yang dapat dipakai kalau

timbul suatu perselisihan, dan bukti tadi lazimnya atau biasanya berupa tulisan.<sup>60</sup> Menurut Pasal 1867 KUHPerdara juga disebutkan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan - tulisan di bawah tangan, dari bukti berupa tulisan tersebut ada bagian yang sangat berharga untuk dilakukan pembuktian, yaitu pembuktian tentang akta.

Suatu akta adalah berupa tulisan yang memang sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani secukupnya. Dengan demikian, maka unsur penting untuk suatu akta ialah kesengajaan untuk menciptakan suatu bukti tertulis dan penandatanganan tulisan itu. Syarat penandatanganan akta tersebut dapat dilihat dari Pasal 1874 KUHPerdara dan Pasal 1 Ordonansi Nomor 29 Tahun 1867 yang memuat ketentuan-ketentuan tentang pembuktian dari tulisan-tulisan di bawah tangan yang dibuat oleh orang-orang Indonesia atau yang dipersamakan dengan mereka.

Tulisan-tulisan dapat dibagi menjadi 2 (dua) golongan, yaitu akta dan tulisan-tulisan lainnya, yang dipentingkan dari suatu akta adalah penandatanganannya, karena dengan menandatangani suatu akta seseorang dianggap menanggung terhadap kebenaran apa-apa yang ditulis dalam akta itu. Di antara surat-surat atau tulisan-tulisan yang dinamakan akta tadi, ada suatu golongan lagi yang mempunyai suatu kekuatan pembuktian yang istimewa yaitu yang dinamakan sebagai akta otentik.

Sebelum melengkapi uraian tentang masalah pembuktian dengan akta otentik tersebut, terlebih dahulu akan diterangkan mengenai arti membuktikan. Yang dimaksud dengan membuktikan, adalah meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil-dalil yang dikemukakan dalam suatu sidang persengketaan yang tergugat.<sup>61</sup>

Tugas dari hakim atau pengadilan adalah, menetapkan hukum atau Undang-Undang secara pasti, atau pun menerapkan peraturan perundang-undangan yang cocok atau tepat, untuk menyelesaikan suatu perkara. Dalam proses sengketa perdata yang berlangsung di muka pengadilan, masing-masing pihak memasukkan dalil-dalil yang saling bertentangan antara pihak satu dengan pihak lainnya, maka dari

---

<sup>60</sup> Darwan Prinst, *Strategi Menyusun dan Menangani Gugatan Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 157.

<sup>61</sup> R. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, Bina Cipta, Bandung, 1989, h. 5.



dalil-dalil tersebut, hakim harus memeriksa dan menetapkan dalil dari pihak manakah yang benar dalam kasus sengketa persidangan tersebut.

Ketidakpastian hukum dan kesewenang-wenangan akan timbul, apabila hakim dalam melaksanakan tugasnya itu diperbolehkan menyandarkan keputusannya atas keyakinannya yang kurang kuat dan murni, keyakinan hakim haruslah didasarkan pada sesuatu, yang oleh Undang-Undang disebut sebagai “alat bukti”. Berdasarkan uraian singkat di atas dapat terlihat, bahwa pembuktian itu sebenarnya merupakan suatu bagian dari hukum acara perdata, karena pembuktian itulah yang memberikan aturan-aturan, tentang bagaimana berlangsungnya suatu perkara di muka pengadilan, dan terlihat betapa pentingnya hukum pembuktian itu, KUHPerdata telah mengatur ketentuan-ketentuan hukum materiil.

### **3.7. Prinsip *Good Governance***

*Governance* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri<sup>62</sup>.

*Good governance* sendiri bersifat etis normatif maksudnya Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dapat digunakan sebagai petunjuk melengkapi suatu sifat penting yang mengandung berbagai pengertian hukum, seperti asas persamaan, asas kepastian hukum dan asas kepercayaan. Makna dari sifat normative ini yakni bahwa Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik mengatur kadar etis di dalam hukum administrasi penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan

---

<sup>62</sup> Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, h. 1-2.

makna dari sifatnya yang menjelaskan adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tersebut memiliki sifat menjelaskan terhadap sejumlah peraturan hukum.<sup>63</sup>

Sebagai asas hukum, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik adalah asas hukum yang bahanya diturunkan dari susila (bahan hukum idiil) yang didasarkan pada moral. Moral berkaitan dengan etika, kesopanan, kepatutan, yang berdasarkan pada norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat yang baik dan sangat dipengaruhi oleh manusia. Karena Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik merupakan susila yang diturunkan dari moral, etika, kesopanan dan kepatutan yang berdasarkan pada norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat, maka Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagai asas hukum juga mempunyai kekuatan mengikat dan harus dipatuhi oleh pejabat administrasi sebagaimana halnya dengan norma atau aturan hukum<sup>64</sup>.

Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik yang biasa digunakan di Indonesia sebenarnya adalah peninggalan produk pemikiran dari masa penjajahan Belanda, awal mula kelahiran asas-asas ini karena ketakutan akan terjadinya over diskresi dari pemerintah yang berakibat pada pelanggaran HAM. Oleh karena itu, pada tahun 1946 pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang diberikan tugas untuk memikirkan dan meneliti beberapa alternative tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* (peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi Negara yang menyimpang), pada tahun 1950 komisi tersebut melaporkan hasil penelitiannya tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behoerlijke bestuur* (asas-asas umum pemerintahan yang baik) Namun hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui oleh pemerintah dan pada akhirnya komisi ini dibubarkan, diganti dengan komisi *Greenten*. Komisi *greenten* yang bertugas sama dengan komisi *de monchy* ternyata juga mengalami nasib yang sama karena ada beberapa hal yang tidak disetujui oleh pemerintah. Meskipun kedua komisi ini dibubarkan oleh pemerintah, namun hasil penelitian mereka (khususnya dari komisi 5

---

<sup>63</sup> SF. Marbun, *Op. Cit.*, h. 50.

<sup>64</sup> *Ibid*, h. 69.

*de Monchy*) dipergunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State* dalam perkara administrasi.<sup>65</sup>

Ciri-Ciri *Good Governance* dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

1. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
2. Menjamin adanya supremasi hukum.
3. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
4. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 231-232.

<sup>66</sup> *Ibid*, h. 3.

## BAB IV

### POLITIK HUKUM DAN HUKUM KENOTARIATAN

#### 4.1. Konsep Politik Hukum

Harus diakui bahwa istilah politik hukum merupakan istilah yang sedikit sumir bagi ilmuwan hukum. Banyak ilmuwan hukum yang tidak sepakat menggunakan istilah politik hukum. Istilah politik hukum berakibat pada anggapan bahwa hukum merupakan produk politik, padahal hukum (*ius, rechts, droit, jurisprudence*) bukanlah produk politik. Hukum merupakan pedoman, patokan, standar, atau nilai untuk mencapai keadilan.

Hukum merupakan sarana untuk mewujudkan cita-cita mulia sebagai kehendak bersama yang diinginkan oleh masyarakat. Hukum merupakan sarana untuk mewujudkan kehendak bersama itu. Tanpa hukum maka mustahil kehendak itu dapat tercapai, karena dalam perjalanannya, akan ada anggota masyarakat yang memiliki perilaku dan perbuatan menyimpang yang menjadi penghalang terwujudnya kehendak bersama itu.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, bahwa hukum bukan hanya sekedar peraturan yang dibuat untuk dijadikan “alat untuk menakut-nakuti” manusia, namun hukum merupakan refleksi dari kehidupan masyarakat yang mencita-citakan ketertiban, kedamaian, kebahagiaan, dan keadilan. Meskipun terkadang diperlukan alat pengancam agar manusia tidak jadi melaksanakan niat untuk melakukan perbuatan jahatnya, namun kedudukan hukum dalam masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri.

Dalam pengertian sempit bahwa hukum sebagai seperangkat aturan untuk menciptakan suatu tertib sosial, maka istilah politik hukum dapat dilekatkan padanya. Dengan perkataan lain bahwa istilah politik hukum merupakan istilah yang lebih tepat disematkan dalam konteks hukum sebagai peraturan. Oleh karena itu, di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, tidak mengenal istilah politik hukum, melainkan politik perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang (*lex, legi, legal, gesetz, loi*) dan peraturan daerah merupakan produk politik, karena dalam pembentukannya melibatkan lembaga politik, parlemen.

Pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Narotama, juga menggunakan istilah Politik Perundang-Undangan sebagaimana yang digunakan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, sedangkan pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama menggunakan istilah Politik Hukum Kenotariatan.<sup>67</sup> Pada mata kuliah Politik Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama diajarkan materi mengenai (i) pengantar dan ruang lingkup politik hukum, (ii) peristilahan politik hukum, (iii) dasar pijakan politik hukum dan politik hukum dalam berbagai teori, (iv) keterkaitan politik hukum dengan aspek-aspek kebijakan di bidang ekonomi, (v) sekilas singkat politik hukum di Indonesia, (vi) dimensi politik hukum, (vii) UUJN sebagai grand design/arsitektur, (viii) karakter yuridis akta notaris, (ix) ketentuan penyandang jabatan notaris menurut UUJN, (x) pengaturan pengawasan terhadap notaris, (xi) kapita selekta politik hukum kenotariatan.

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan Bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *Recht* dan *politiek*.<sup>68</sup> Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari kata serapan bahasa Arab hukum (kata jamaknya hakam), yang berarti putusan (*judgement, verdict, decision*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*), hukum (*sentence, punishment*) dan lain-lain.<sup>69</sup>

Arah pengembangan atau pembentukan hukum dan penegakan hukum, tidak dapat dipisahkan dari tujuan hukum itu sendiri. Seiring menurut pendapat Roscoe Pound, bahwa tujuan hukum sendiri lebih banyak diperdebatkan di ilmu politik dari pada di lapang ilmu hukum sendiri,<sup>70</sup> Menurut Mahfud MD. Sistem hukum

---

<sup>67</sup> Pada awalnya, mata kuliah Politik Hukum Kenotariatan bernama Politik Hukum. Agar dibedakan dengan mata kuliah yang sama pada Program Magister Ilmu Hukum, serta dengan tujuan agar materi yang diajarkan lebih spesifik pada hukum kenotariatan, maka selanjutnya mata kuliah ini diubah menjadi Politik Hukum Kenotariatan diasuh langsung oleh Ketua Program Magister Kenotariatan Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum.

<sup>68</sup> Imam Syaukani dkk, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 16.

<sup>69</sup> *Ibid*, h. 19.

<sup>70</sup> Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhartara, Jakarta, 1989, h. 27.

nasional merupakan kesatuan hukum dan perundang - undangan yang terdiri dari banyak komponen yang saling bergantung, yang dibangun untuk mencapai tujuan negara dengan berpijak pada dasar dan cita hukum negara yang terkandung di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945.<sup>71</sup> Selain itu Mahfud MD. juga mengatakan politik hukum nasional sebagai “*legal policy*” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru, maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>72</sup>

Dalam pendapat lain dikemukakan oleh Padmo Wahyono dalam Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari bahwa, politik hukum adalah kebijakan besar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>73</sup> Begitu juga pendapat Teuku Mohammad Radhie, mengemukakan bahwa politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>74</sup>

Sunaryati Hartono menjelaskan bahwa politik hukum tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang ada dalam negara kita, di sisi lain sebagai anggota masyarakat internasional, politik hukum Indonesia juga terkait dengan realita dan politik hukum internasional.<sup>75</sup> Dalam perspektif berbeda dikemukakan oleh F. Sugeng Istanto, politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum dan dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu politik hukum sebagai terjemahan dari *Rechts* Politik, politik hukum bukan terjemahan dari *Rechts* politik dan politik hukum yang membahas tentang *public policy*<sup>76</sup>.

Politik hukum memerlukan sebuah mekanisme yang melibatkan banyak faktor. Kita mengenal mekanisme ini sebagai sebuah proses politik hukum. Dari pengertian ini, politik hukum

---

<sup>71</sup> Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, h. 22.

<sup>72</sup> *Ibid*, h. 1.

<sup>73</sup> Iman Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 26.

<sup>74</sup> *Ibid*, h. 27.

<sup>75</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, h. 1.

<sup>76</sup> F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta 2010, h. 6.

mempunyai dua ruang lingkup yang saling terkait, yaitu dimensi filosofis - teoritis dan dimensi normatif - operasional. Sebagai dimensi filosofis - teoritis, politik hukum merupakan parameter nilai bagi implementasi pembangunan dan pembinaan hukum di lapangan. Sebagai dimensi normatif - operasional, politik hukum lebih terfokus pada pencerminan kehendak penguasa terhadap tatanan masyarakat yang diinginkan<sup>77</sup>.

Menurut Bagir Manan dalam Leo Agustino, Politik Hukum tidak dari politik ekonomi, politik budaya, politik pertahanan, keamanan dan politik dari politik itu sendiri. Jadi politik hukum mencakup politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum<sup>78</sup>. Maka dari uraian diatas jika pendapat - pendapat tersebut diperhatikan maka sebenarnya konsep politik hukum mengandung 2 hal yaitu pertama mengenai hukum yang sedang berlaku baik mengenai bentuk maupun isinya, dan yang kedua mengenai arah kebijakan atau perkembangan hukum yang dibangun kedepan. Dilihat dari segi sifat politik hukum itu ada yang bersifat makro, meso dan mikro<sup>79</sup>.

#### **4.2. Politik Hukum Jabatan Pejabat Umum**

Sebagai negara hukum, sebagaimana yang diterangkan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Maka segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berlandaskan dan berdasarkan atas hukum, sebagai tolak ukur suatu perbuatan atau tindakan telah sesuai atau tidak dengan ketentuan yang telah berlaku. Di Indonesia wilayah penanganan hukum privat ditangani oleh pejabat umum, berbeda dengan Pejabat Negara dan pejabat Pemerintahan istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtenaren* yang terdapat pada pasal 1

---

<sup>77</sup> Marzuki Wahid, "Konfigurasi Politik Hukum Islam di Indonesia; studi tentang pengaruh Politik Hukum Orde baru terhadap Kompilasi Hukum Islam", Jurnal *Mimbar Studi*, No. 2 Tahun XXII 9 Januari - April 1999, h. 104 - 105.

<sup>78</sup> Leo Agustino, *Dasar - Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2006, h. 27.

<sup>79</sup> Soewoto, *Politik Hukum*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, h. 1.

Peraturan Jabatan Notaris yang selanjutnya disebut PJN.<sup>80</sup> Istilah *Openbare Amtrnaren* yang terdapat pada pasal 1 *Reglement op het Notaris Ambt in Indonesia* (ord. Van jan. 1860) *Staatsblad 1860 nomor 3*. Demikian pula istilah *Openbare Ambtenaren* yang terdapat pada pasal 1868 BW diterjemahkan Pejabat umum Oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio dalam kitab Undang Undang Hukum Perdata terjemahan mereka.<sup>81</sup>

Dari sini lah istilah pejabat umum itu akan kita bahas, di Indonesia pejabat umum kewenangannya hanya dibatasi pada wilayah hukum privat saja. Beberapa wilayah hukum privat itu dapat kita jumpai pada hukum perdata, ketika orang berhubungan atau melakukan perbuatan hukum berlawanan dengan orang, seperti jual beli, tukar menukar, sewa menyewa, dan lain sebagainya.

Di Indonesia pejabat umum secara penyandang jabatannya dapat dibagi menjadi 2, yang dijabat oleh Non PNS yaitu Notaris, PPAT, dan Pejabat lelang kelas II, namun ada pula pejabat umum yang disandang pula oleh PNS, seperti contohnya catatan sipil yang mana tugas catatan sipil juga menerbitkan akta namun tidak lebih dari 1 (satu) atau 2 (dua) pihak di dalamnya, seperti akta kelahiran, pernikahan, perceraian, dan akta kematian. Dan juga pejabat lelang kelas 1, yang mana jabatan ini juga disandang oleh Pegawai Negeri Sipil yakni oleh pejabat direktorat keuangan negara.

Dalam hal menjalankan segala tugas-tugasnya, Pejabat Umum sangat lekat dengan teori kewenangan Atribusi yang berarti memperoleh Jabatan, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya diperoleh dari Undang Undang. Pejabat umum harus lah memiliki kemampuan dan keilmuan yang tinggi, dalam melakukan segala bentuk tugas-tugasnya karna disini Pejabat umum juga berfungsi sebagai penemu hukum atau menciptakan hukum/peraturan bagi pada pihak.

Seorang pejabat umum tercermin dari keahlian yang dimiliki, serta didukung oleh ilmu pengetahuan, pengalaman dan memiliki ketrampilan yang tinggi serta memiliki integritas moral yang baik.

---

<sup>80</sup> Ghansham Anand, *Karakteristik Jabatan Notaris di Indonesia*, Zifatama Publisher, Sidoarjo, 2014, h. 16.

<sup>81</sup> R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h. 475.



Notaris harus mengetahui batas-batas kewenangannya dan harus mentaati peraturan hukum yang berlaku serta mengetahui batas-batas tindakan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan. Di Indonesia peranan pejabat umum masih terbagi menjadi beberapa jabatan, yakni Notaris yang mana dalam pemangku jabatan ini diatur oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya akan ditulis UUJN).

Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, dalam jabatan ini hukum privat yang berada dalam kewenangannya yaitu seputar hukum Agraria, yang mana jabatan ini tunduk pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pertanggung jawaban jabatannya seorang PPAT adalah kepada kepala Badan Pertanahan Nasional, sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (perka BPN) nomor 1 tahun 2006. Sedangkan tugas dan wewenang mengenai produk hukum antara lain, akta Jual beli, tukar menukar, akta Pemberian Hak Tanggungan, Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan, hibah, pembagian hak bersama.

Pejabat Umum lainnya yang ada di Indonesia adalah Pejabat Lelang (PL). Jabatan ini di Indonesia tergolong cukup banyak. Pada jabatan ini masih terbagi lagi menjadi 2, yang mana pembagian ini dibagi sesuai tugas dan wewenang dan siapa yang dapat menyandang jabatan tersebut. Yakni Pejabat Lelang kelas I, pada jabatan ini PL kelas I hanya dapat dijabat oleh Pegawai Negeri Sipil Pejabat Direktorat Jendral Kekayaan Negara di kementerian Keuangan. Dan PL kelas II, jabatan ini dapat diberikan kepada Notaris, Penilai, dan Pensiunan PNS DJKN dan masa jabatannya PL kelas II tidak berdasarkan umur pemangku jabatan seperti Notaris dan PPAT yang mana sampai 65 tahun, namun hanya 5 tahun dan dapat diperpanjang.

Bila dilihat dari uraian diatas maka sebenarnya Notaris adalah sebagai jabatan awal saja, dan bukan satu satunya Pejabat Umum. Padahal semestinya dalam menjalankan wewenangnya sebagaimana diatur pada Pasal 15 UUJN, dalam ayat ke (3) diatur bahwa “selain

kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan Perundang-Undangan". Pasal 15 UUJN inilah sebenarnya cukup untuk mewakili kewenangan dan tugas seorang pejabat umum, tanpa ada lagi pemisahan jabatan dan pertanggung jawaban ke berbagai pihak. Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>82</sup> pejabat umum itu seharusnya diangkat dan diberhentikan oleh kepala negara dan bukan lah oleh menteri.

Menurut Lawrence M. Friedmann, setiap hukum selalu mengandung tiga komponen, yakni komponen struktural, komponen substansial, dan komponen kultural.<sup>83</sup> Komponen struktural, dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan fungsi yang berbeda-beda dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut, termasuk struktur organisasinya, landasan hukum yang digunakan untuk bekerjanya, serta pembagian kompetensinya. Sedangkan komponen substansial. mencakup segala macam keluaran dari suatu sistem hukum. Dalam pengertian ini termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan, keputusan, doktrin sejauh digunakan dalam proses yang bersangkutan. Adapun komponen kultural, hukum adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Hal ini kemudian ditegaskan oleh Abdurrahman bahwa budaya hukum adalah keseluruhan sikap dari masyarakat dan sistem nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>84</sup> Satjipto Raharjo dalam Sudikno Mertokusumo, menganggap bahwa dalam bekerjanya hukum, hal yang tidak dapat diabaikan adalah orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum dan yang menjalankan hukum positif itu, apakah akan menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat

---

<sup>82</sup> Philipus M. Hadjon, *Eksistensi Dan Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Figur Hukum Pada Akta PPAT*, Makalah Ceramah, Fakultas Hukum Airlangga, surabaya tanggal 22 Februari 1996, h. 3.

<sup>83</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991, h. 63.

<sup>84</sup> *Ibid*, h. 90.

banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat ini.<sup>85</sup>

Hukum memang harus dilaksanakan secara efektif. Efektivitas hukum ini tergantung pada berbagai faktor, seperti wujud dari hukum itu sendiri, sarana penunjang pelaksanaannya, pelaksana hukum dan pihak yang dikenai hukum tersebut. Wujud dari hukum biasanya sudah disusun sedemikian rupa oleh para ahli di bidangnya. Pelaksana hukum juga sudah ditunjuk berdasarkan kriteria-kriteria tertentu yang dipandang mampu untuk melaksanakan tugas hukum dengan baik.

Pihak yang dikenai hukum, yakni masyarakat pun ada. Sarana penunjang hukum pun sudah disediakan bersamaan dengan mulai diundangkan dan diberlakukannya hukum yang dimaksud. Namun bagaimana kedua belah pihak, yakni pihak pelaksana hukum dan pihak yang dikenai hukum itu menerapkan dan menjalankan kaidah-kaidah hukum merupakan kunci terwujudnya efektivitas hukum tersebut. Bila keduanya tidak mempunyai kesadaran hukum untuk melaksanakan hukum itu dengan baik, maka hukum itu menjadi tidak efektif. Kesadaran hukum ini sangat tergantung pada budaya hukum yang ada di masyarakat di mana hukum itu diberlakukan. Karena itu, penegakan hukum sebagai pelaksanaan hukum secara kongkret dalam kehidupan masyarakat sehari-hari seharusnya berlaku bagi para penegak hukum dan masyarakat sebagai objek hukum.

Dalam pemisahan jabatan seperti yang terjadi saat ini apakah efektifitas dapat berjalan dengan baik, baik dari perspektif pemangku jabatan, maupun dari pengguna layanan (masyarakat), jika memperhatikan tugas dan tanggung jawab pejabat umum yang mempunyai ruang lingkup pada hukum privat. Seperti yang kita ketahui dalam beberapa hal terkait pembuatan akta diluar pertanahan dan yang disebutkan pada pasal 15 UUJN, alam hal membuat akta Koperasi Notaris tunduk pada aturan KEPMEN Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Nomor: 98/Kep/M.KUKM/IX/2004 tentang Notaris sebagai Pembuat Akta Koperasi. Dalam kaitanya Notaris membuat Akta Perjanjian Kredit Perbankan, hal ini sangat memberatkan Notaris, karna bukan hanya tunduk pada aturan Otoritas Jasa Keuangan (yang selanjutnya disebut OJK) saja namun

---

<sup>85</sup> *Ibid*, h. 91.

OJK menentukan besaran iuran pertahun yang harus dibayarkan oleh Pejabat Umum dalam hal ini Notaris.

Hal yang sama, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pungutan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), (yang selanjutnya disebut PP Pungutan OJK) terdapat pungutan bagi profesi penunjang secara individu maupun lembaga atau kantor. Pungutan OJK terdapat dua jenis. Pertama, jenis pungutan biaya untuk perizinan dan pendaftaran. Untuk jenis pungutan ini, tiap profesi penunjang pasar modal seperti akuntan, konsultan hukum, penilai dan notaris wajib menyetor uang ke OJK sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) per orang.

Biaya ini termasuk untuk profesi penunjang perbankan seperti akuntan dan penilai serta profesi penunjang Industri Keuangan Non Bank (IKNB) yaitu akuntan, konsultan hukum, penilai dan konsultan aktuarial. Dalam Pasal 8 PP Pungutan OJK disebutkan bahwa biaya perizinan, persetujuan, pendaftaran dan pengesahan tersebut wajib dibayar sebelum pengajuan dilakukan. Sedangkan untuk jenis pungutan kedua adalah biaya tahunan yang diperuntukkan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penelitian. Untuk jenis pungutan ini, kantor konsultan hukum, kantor akuntan publik, kantor jasa penilai publik, kantor notaris dan perusahaan konsultan aktuarial sepanjang memiliki izin, persetujuan, pengesahan atau pendaftaran dari OJK wajib memberikan iuran sebesar 1,2 persen dari nilai kontrak kegiatan di sektor jasa keuangan.

### **4.3. Kilasan Larangan Rangkap Jabatan Bagi Notaris**

Profesi Notaris merupakan suatu profesi mulia, karena profesi Notaris sangat erat hubungannya dengan kemanusiaan. Akta yang dibuat oleh Notaris dapat menjadi alas atau landasan hukum atas status harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Kekeliruan atas akta yang dibuat Notaris dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebaninya seseorang atas suatu kewajiban. Oleh karena itu Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya harus mematuhi berbagai ketentuan yang tersebut dalam Undang-Undang tentang jabatan Notaris.<sup>86</sup> Profesi Notaris sebagai suatu keahlian tentu baru

---

<sup>86</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009, h. 4.

bisa dilaksanakan kalau yang bersangkutan melalui pendidikan kekhususan. Bahkan pelaksanaan tugas Notaris merupakan, pelaksanaan tugas jabatan yang *esoteric*, yaitu suatu profesi yang memerlukan pendidikan khusus dan kemampuan yang memadai untuk menjalankannya.<sup>87</sup> Notaris merupakan suatu profesi oleh karena itu, terhadapnya perlu adanya aturan etika profesi dalam bentuk kode etik, di samping itu juga perlu bernaung dalam suatu organisasi profesi Notaris, yang disebut dengan Ikatan Notaris Indonesia (INI).<sup>88</sup>

Notaris selaku pejabat umum yang berfungsi menjamin otentisitas pada tulisan-tulisannya (akta). Notaris diangkat oleh penguasa negara dan kepadanya diberikan kepercayaan dan pengakuan dalam memberikan jasa bagi kepentingan masyarakat. Hanya orang-orang yang sudah dikenal kejujurannya serta mempunyai pengetahuan dan kemampuan dibidang hukum sajalah yang diizinkan untuk memangku jabatan Notaris. Oleh karena itulah pemegang jabatan Notaris harus menjaga keluhuran martabat jabatannya dengan menghindari pelanggaran aturan dan tidak melakukan kesalahan profesi yang dapat menimbulkan kerugian kepada orang lain.<sup>89</sup> Profesi Notaris adalah merupakan profesi yang terhormat karena tugas dari jabatannya adalah untuk melayani kepentingan masyarakat khususnya dalam bidang hukum perdata. Sehingga orang yang telah memangku jabatan sebagai Notaris akan memiliki tanggung jawab untuk senantiasa menjaga harkat dan martabat serta kehormatan sebagai profesi Notaris.

Inilah yang akan menjadi pedoman serta pegangan bagi setiap orang yang berprofesi sebagai Notaris, dimana dalam menjalankan tugas dan kewajibannya tidak boleh bertentangan dengan apa yang telah diatur sedemikian rupa oleh peraturan tersebut. Tidak hanya mengatur mengenai bagaimana seharusnya Notaris menjalankan tugas jabatannya, tetapi juga mengatur perilaku Notaris mengenai,

---

<sup>87</sup> Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2009 (selanjutnya disebut Habib Adjie I), h. 11.

<sup>88</sup> Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti Bandung, 2002, h. 21.

<sup>89</sup> Husni Tamrin, *Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2001, h. 16.

bagaimana seharusnya Notaris bersikap dan bertindak, bukan hanya terhadap para penghadap atau klien atau pihak yang memakai jasanya, tetapi juga bagaimana bersikap terhadap sesama rekan profesi, atau Notaris lainnya serta masyarakat pada umumnya.

Kode Etik Notaris sebagai pendukung dari UUJN juga merupakan pedoman bagi Notaris dalam menjalankan jabatannya. Kode Etik Notaris yang dirumuskan oleh INI merupakan aturan yang dibuat untuk mengatur perilaku dari setiap Notaris dan juga harus ditaati oleh setiap Notaris baik didalam ataupun diluar jabatannya. Kode Etik Notaris secara umum memuat pengertian-pengertian yang terkait dengan Kode Etik Notaris, ruang lingkup dari Kode Etik Notaris, kewajiban dan larangan Notaris, serta pengecualian, sanksi, tata cara penegakan Kode Etik Notaris, pemecatan sementara, kewajiban pengurus INI dan sebagainya. Kode Etik telah membentuk Dewan Kehormatan untuk mengawasi terlaksananya Kode Etik Notaris tersebut.

Pengemban Profesi Notaris diharapkan mampu berjalan sesuai dengan kaidah hukum yang ada agar dalam menjalankan profesi jabatannya akan tetap pada koridor yang benar dan tidak melenceng dari aturan-aturan tersebut, sehingga Notaris sebagai salah satu profesi hukum yang memang seharusnya turut membantu penegakkan hukum sesuai bidangnya dapat membuat hal tersebut terwujud.<sup>90</sup>

Kode Etik Notaris tersebut memuat kewajiban, larangan dan pengecualian bagi Notaris dalam Pelaksanaan Jabatannya. Notaris dapat dikenakan sanksi, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran atas ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Kode Etik Notaris. Penerapan sanksi atas pelanggaran Kode Etik perlu mendapatkan kajian lebih lanjut, mengingat sanksi tersebut dijatuhkan oleh Organisasi Profesi Notaris dan tentu berbeda dengan sanksi yang diberikan oleh Majelis Pengawas Notaris yang telah diatur dalam UUJN.

Pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris berdasarkan UUJN, dapat dikatakan bersifat preventif dan represif, karena telah memiliki aturan yang jelas, yang juga bertujuan untuk menjaga agar para Notaris dalam menjalankan profesinya, tidak

---

<sup>90</sup> *Ibid*, h. 2-3.

mengabaikan keluhuran martabat atau tugas jabatannya, tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku, tidak melanggar sumpah jabatan, dan tidak melanggar Norma Kode Etik Profesinya. Kegiatan pengawasan tidak hanya bersifat preventif, tetapi juga bersifat represif, dengan memberikan penindakan atas pelanggaran-pelanggaran yang telah dilakukan oleh Notaris.

Meskipun pekerjaan Notaris diawasi oleh Majelis Pengawas Notaris, namun pada hakekatnya pekerjaan Notaris adalah pekerjaan yang bersifat mandiri, pekerjaan individual, tanpa atasan, pekerjaan kepercayaan dan memerlukan moral yang kuat karena sangat minim macam peraturan perundang-undangan, pada pelaksanaannya sangat rentan dengan berbagai macam pelanggaran, salah satunya yakni rangkap jabatan.

Pada kenyataannya dalam praktik, seiring waktu dengan kian bertambahnya jumlah orang yang menjalani profesi Notaris, belum lagi ditambah dengan perkembangan teknologi, dan banyaknya kesempatan bagi Notaris untuk mendapatkan klien sebanyak mungkin, namun ada pula Notaris yang susah dalam mendapatkan klien. Hal ini yang membuat sebagian oknum Notaris sampai melakukan rangkap jabatan, misalnya merangkap sebagai seorang Advokat, atau menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang bukan berada di tempat kedudukan Notarisnya, dan maupun profesi lainnya.

Terkait dengan larangan Notaris rangkap jabatan telah diatur pada Pasal 17 ayat (1) huruf c, d, e, f, g, h, i dalam UUJN yang menentukan bahwa Notaris dilarang:

- c. merangkap sebagai pegawai negeri;*
- d. merangkap jabatan sebagai pejabat negara;*
- e. merangkap jabatan sebagai advokat;*
- f. merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta;*
- g. merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris;*
- h. menjadi Notaris Pengganti; atau*
- i. melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama, kesucilaan, atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.*

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara yang berintikan kebenaran dan keadilan.<sup>91</sup> Untuk menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum menuntut adanya alat bukti tertulis bersifat autentik mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan dan peristiwa hukum serta menentukan dengan jelas bagaimana hak dan kewajiban seseorang dengan subjek hukum dalam masyarakat.

Akta autentik memiliki arti yang sangat penting di dalam kehidupan bermasyarakat dewasa ini karena mampu menjadi alat bukti yang mempunyai kekuatan pembuktian sempurna. Hal tersebut sesuai dengan rumusan Pasal 1870 *Burgerlijk Wetboek* (selanjutnya ditulis BW) yang menyatakan bahwa suatu Akta Otentik memberikan diantara para pihak beserta para ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang lengkap atau sempurna dan mengikat tentang apa yang dimuat di dalamnya, dalam arti bahwa apa yang ditulis dalam akta itu harus dapat dipercaya oleh hakim, yaitu harus dianggap sebagai yang benar, selama ketidakbenarannya itu tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya dan ia memberikan suatu penambahan pembuktian lain.

Demi mengakomodir kebutuhan masyarakat terhadap kebutuhan akan alat bukti yang bersifat autentik Pemerintah membagi sebagian dari tugasnya tersebut kepada Notaris. Berdasarkan Pasal 1 UUJN, dinyatakan bahwa Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Notaris dalam jabatannya sesungguhnya merupakan instansi yang dengan akta-aktanya menimbulkan alat-alat pembuktian tertulis dengan mempunyai sifat otentik<sup>92</sup> bahkan jauh sebelum UUJN lahir kedudukan Notaris sebagai lembaga yang berwenang membuat akta otentik juga telah dinyatakan dalam peraturan peninggalan kolonial

---

<sup>91</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014, h. 1.

<sup>92</sup> R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, h. 7.



antara lain BW dan Peraturan Jabatan Notaris (selanjutnya ditulis PJN).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1868 BW dinyatakan bahwa suatu akta otentik adalah akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang dan dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai (pejabat) umum yang berkuasa untuk itu ditempat akta tersebut dibuatnya<sup>93</sup>.

Pengertian tentang notaris sebagaimana yang di maksud dalam Pasal 1 *Reglement of Notaris Ambt in Indonesie Staatblad* 1860-3 yang menyatakan:

*“De Notarissen zijn openbare ambtenaren, uitsluitend bevoegd om authentieke akten op te maken wegens alle handelingen, overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene verordening geschrift blijken zal, daarvan de dagtekening te verzekeren, de akten in bewaring te houden en daarvan grossen, afschriften en uittreksels uit te geven; alles voor zover het opmaken dier akten ene algemeene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voorbehouden is.”*<sup>94</sup>

Pasal 1 tersebut di atas diterjemahkan oleh G.H.S. Lumban Tobing sebagai berikut:

“Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu Akta autentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan *grosse*, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.”<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009, h. 18.

<sup>94</sup> Engelbrecht De Wetboeken wetten en Verordeningen, Benevens de Grondwet van de Republiek Indonesie, Ichtar Baru-Van Voeve, Jakarta, 1998, h. 882. Dalam I Made Mulyawan Subawa, “Fungsi Notaris Dalam Menjamin Keabsahan Surat Kuasa Khusus Gugatan Pengadilan Yang Dibubuhi Dengan Cap Jempol Sebagai Pengganti Tanda tangan”, Tesis, Program Pasca Sarjana, Universitas Udayana, Denpasar, 2013.

<sup>95</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1999, h. 31.

Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum. Pembuatan akta otentik di hadapan notaris bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan demi kepastian hak dan kewajiban para pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan. Dalam menjalankan jabatannya sebagai seorang pejabat umum yang diberikan wewenang oleh Negara untuk membuat akta otentik, maka Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya haruslah sesuai dengan koridor tugas dan tanggung jawab seperti yang telah dinyatakan dalam UUJN.

Kedudukan notaris sebagai seorang pejabat umum merupakan suatu jabatan terhormat yang diberikan oleh Negara secara atributif melalui Undang-Undang kepada seseorang yang dipercayainya dan yang mengangkatnya adalah Menteri demikian berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 UUJN yang menyatakan “Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri”. Menteri yang dimaksud dalam Pasal 2 UUJN tersebut adalah Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2014 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pengangkatan, Perpindahan, Pemberhentian, Dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris, yang menyatakan “Menteri adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia”.

Dengan diangkatnya seorang Notaris oleh Menteri, maka seorang Notaris dapat menjalankan tugasnya dengan bebas, tanpa dipengaruhi badan eksekutif dan badan lainnya. Maksud kebebasan disini adalah supaya profesi Notaris nantinya tidak akan takut untuk menjalankan jabatannya, sehingga dapat bertindak netral dan independen<sup>96</sup>.

Dalam istilah sehari-hari istilah Independen ini sering disama-artikan dengan Mandiri. Dalam konsep Manajemen bahwa penerapan istilah Mandiri berarti institusi yang bersangkutan secara manajerial dapat berdiri sendiri tanpa bergantung kepada atasannya. Sedangkan Independen baik secara manajerial maupun institusional tidak

---

<sup>96</sup> Doddy Radjasa Waluyo,” Hanya Ada Satu Pejabat Umum Notaris”, Artikel, *Media Notaris*, Februari 2010, h. 41.

tergantung kepada atasannya ataupun kepada pihak lainnya. Independen ini mempersoalkan kemerdekaan Pejabat Umum dari intervensi atau pengaruh pihak lain ataupun diberi tugas oleh instansi lain.<sup>97</sup>

Demi menjaga pelaksanaan jabatan Notaris agar tetap Independen, UUJN telah mengatur larangan rangkap jabatan bagi Notaris guna menghindari keberpihakan dari Notaris itu sendiri. Adanya larangan dalam UUJN untuk rangkap jabatan tersebut diharapkan mampu membuat lembaga Notaris selalu menjadi lembaga yang independen dan mampu menjaga kepentingan masing-masing pihak yang menghadap secara proporsional.

Kedudukan Notaris sebagai suatu jabatan yang terhormat dan memiliki peran sangat penting dalam masyarakat tentunya mengharuskan siapa yang memangku jabatan tersebut memiliki kualitas yang mumpuni baik secara keilmuan maupun kepemimpinan. Ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum harus benar-benar dipahami oleh Notaris secara mendalam. Hal tersebut tercermin dari salah satu syarat pengangkatan Notaris yang disebutkan dalam Pasal 3 huruf e UUJN adalah “Berijazah Sarjana Hukum dan lulus jenjang strata dua Kenotariatan”.

Adanya kualifikasi khusus tentang pendidikan minimal bagi syarat pengangkatan Notaris seperti yang telah disebutkan diatas yaitu Sarjana Hukum dan jenjang strata dua kenotariatan yang lazim disebut dengan Magister Kenotariatan bukan tanpa alasan, hal tersebut ditujukan agar Notaris menjadi sosok yang mampu menyampaikan kebenaran dan memberikan keadilan bagi pihak yang membutuhkan jasanya, bukan sekedar memberikan kepastian hukum semata.<sup>98</sup>

Disamping itu, perlunya pendidikan khusus dan kemampuan yang memadai sebelum diangkat sebagai Notaris adalah disebabkan karena pelaksanaan tugas jabatan Notaris merupakan pelaksanaan

---

<sup>97</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 31-32. (selanjutnya ditulis Habib Adjie I).

<sup>98</sup> Rusdianto Sesung, “Sebagai Salah Satu Profesi Hukum, Benarkah Notaris Hanya Untuk Menjamin Kepastian Hukum Semata?”, [www. notary.my.id](http://www.notary.my.id), diakses pada hari Sabtu, 15 April 2017, pukul 01.28 WIB.

tugas jabatan yang *esoterik*<sup>99</sup>, yang berarti bahwa hal tersebut harus dipelajari atau dimengerti secara khusus. Sifat *esoterik* dalam dunia kenotariatan tersebut membuat pendidikan tentang Ilmu Kenotariatan tidak bisa diajarkan oleh orang yang tidak memahami seluk beluk dunia kenotariatan, sehingga dalam pendidikan Magister Kenotariatan diupayakan sebisa mungkin yang menjadi Dosen atau Pengajar adalah dari kalangan praktisi Notaris yang telah memenuhi kualifikasi akademik minimal lulusan program Magister sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 46 ayat (2) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen (selanjutnya ditulis UU Guru dan Dosen). Disebutkan dalam undang-undang nomor 12 tahun 2012 tentang pendidikan tinggi disebutkan dalam pasal 10 ayat (2) huruf f bahwa ilmu hukum termasuk dalam rumpun ilmu terapan artinya bahwa ilmu hukum merupakan rumpun ilmu pengetahuan dan teknologi yang mengkaji dan mendalami aplikasi ilmu bagi kehidupan manusia sehingga setara dengan ilmu lain seperti kesehatan, lingkungan, teknik, media masa, komunikasi, arsitektur, dan perencanaan bisnis.

Pada perkembangannya saat ini telah banyak praktisi Notaris yang telah memenuhi kualifikasi akademik tersebut dan menjadi pengajar pada Program Magister Kenotariatan, bahkan demi menghasilkan calon Notaris yang berkualitas beberapa Perguruan Tinggi penyelenggara program Magister Kenotariatan memberikan jabatan struktural seperti Ketua Program Studi atau Sekretaris Program Studi kepada praktisi Notaris yang menjadi Dosen pengajar di Perguruan Tinggi tersebut agar mampu menyesuaikan kurikulum pembelajaran dengan kebutuhan praktek nantinya.

Pada satu sisi pemberian jabatan struktural kepada praktisi Notaris yang menjadi Dosen pengajar tersebut sangat logis mengingat karakter Ilmu Kenotariatan sebagai ilmu yang *esoterik* sehingga hanya akan maksimal jika benar-benar diajarkan dan dikendalikan oleh yang kompeten di bidangnya, namun di sisi lain UUN juga mengatur mengenai larangan rangkap jabatan Notaris terhadap beberapa kriteria. Dari apa yang telah diuraikan tersebut akan dikaji dan dianalisis lebih mendalam dalam penelitian ini.

---

<sup>99</sup> Habib Adjie I, *Op.Cit.*, h. 19.

## BAB V

### PENGATURAN PEJABAT UMUM DI INDONESIA

#### 5.1. Sejarah Lembaga Notaris

Asal mula kata Notaris adalah dari kata *Notariat* yang berasal dari nama pengabdinya yaitu “*Notarius*”, yaitu golongan orang-orang yang ahli dalam melakukan pekerjaan tulis menulis tertentu. Dinamakan *notarii* karena berasal dari perkataan “*Nota Literaria*” yang berarti tanda-tanda tulisan atau character yang mereka pergunakan untuk menuliskan atau menggambarkan perkataan-perkataan.

Jika melihat dari negara asalnya, lembaga Notaris berasal dari Italia Utara pada abad ke 11 atau 12 sebelum masehi, yang pada saat itu Italia Utara merupakan pusat perdagangan yang sangat berkuasa. Daerah inilah yang merupakan tempat asal dari lembaga Notariat yang kemudian dikenal dengan nama “*Latijnse Notariaat*” dan karakteristik ataupun ciri-ciri dari lembaga ini yang kemudian tercermin dalam diri Notaris saat ini yakni:

- 1) Diangkat oleh penguasa umum;
- 2) Untuk kepentingan masyarakat umum dan;
- 3) Menerima uang jasanya (honorarium) dari masyarakat umum.<sup>100</sup>

Pertama kalinya nama “*Notarii*” diberikan kepada orang-orang yang mencatat atau menuliskan pidato yang diucapkan *Cato* dalam senat Romawi. Kemudian pada abad ke-5 yang diartikan *Notarii* adalah pejabat-pejabat istana yang melakukan berbagai pekerjaan konselarij kaisar yang semata-mata merupakan pekerjaan administratif.

Lembaga Notariat yang berasal dari Italia Utara tersebut kemudian berkembang dan meluas sampai ke dataran Eropa melalui Spanyol kemudian ke Amerika Tengah dan Selatan, kecuali Inggris dan Negara Skandinavia dan sampai ke Indonesia pada abad ke-17 melalui Perancis yang saat itu menjajah Belanda.<sup>101</sup>

Pengaturan lembaga Notariat sempat mengalami beberapa perubahan, Melalui Dekrit Kaisar tertanggal 1 Maret 1811 berlakulah undang-undang kenotariatan Perancis di Belanda. Peraturan buatan

---

<sup>100</sup> G.H.S. Lumbun Tobing,, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1996, h. 3.

<sup>101</sup> *Ibid.*

Perancis ini (25 *Ventose an XI (16 Maret 1803)*) sekaligus menjadi peraturan umum pertama yang mengatur kenotariatan di Belanda. Setelah Belanda lepas dari kekuasaan Perancis pada tahun 1813, peraturan buatan Perancis ini tetap dipakai sampai tahun 1842 yakni pada saat Belanda mengeluarkan Undang-Undang tanggal 19 Juli 1842 (Ned. Stb no 20) tentang Jabatan Notaris. Undang-Undang Jabatan Notaris atau "*Wet op het Notarisambt*" (*Notariswet*) pada dasarnya tetap mengacu pada undang - undang buatan Perancis sebelumnya (*Ventosewet*) dengan penyempurnaan pada beberapa pasal, misalnya tentang penggolongan Notaris, dewan pengawas, masa magang dan proses teknis pembuatan akta.<sup>102</sup>

Undang-undang kenotariatan Belanda hasil "penyempurnaan" undang-undang kenotariatan Perancis ini tidak ikut diadopsi ke ranah hukum Indonesia pada saat Belanda menjajah Indonesia. Justru yang berlaku adalah peraturan lama yang dipakai Belanda sebelum dijajah Perancis. Baru pada tahun 1860, peraturan yang "senada" dengan peraturan kenotariatan Belanda (*Notariswet*) berlaku dengan dikeluarkannya Peraturan Jabatan Notaris (PJN) pada tanggal 1 Juli 1860. Sehingga bila dianalisa maka undang - undang kenotariatan yang berlaku di Indonesia sekarang dulunya berasal dari peraturan kenotariatan Perancis yang berlaku di Belanda yang kemudian telah disempurnakan. Peraturan Jabatan Notaris adalah *copie* dari pasal-pasal dalam *Notariswet* yang berlaku di Belanda.<sup>103</sup>

Keberadaan jabatan Notaris pertama kali di Indonesia pada tanggal 27 Agustus 1620 dengan diangkatnya seorang Belanda bernama Melchior Kerchem (Kerchem) yang merupakan seorang sekretaris dari "*College van Schepenen*" di Jacatra, beberapa bulan setelah *Jacatra* dijadikan sebagai Ibukota (tanggal 4 Maret 1621 dinamakan Batavia). Kerchem ditugaskan untuk kepentingan publik khususnya berkaitan dengan pendaftaran semua dokumen dan akta yang telah dibuatnya. Awalnya, para notaris adalah pegawai VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) sehingga tidak memiliki kebebasan dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum yang melayani masyarakat. Baru sesudah tahun 1650 Notaris benar - benar diberikan kebebasan dalam menjalankan tugasnya dan melarang para *prokureur*

---

<sup>102</sup> *Ibid*, h. 4.

<sup>103</sup> *Ibid*.

mencampuri pekerjaan kenotariatan.<sup>104</sup>

Dalam kenyataannya para Notaris pada waktu itu tidak mempunyai kebebasan di dalam menjalankan jabatannya, oleh karena pada masa itu mereka adalah ‘pegawai’ dari *Oost Ind. Compagnie*. Bahkan dalam tahun 1632 dikeluarkan *plakkaat* yang berisi ketentuan bahwa para Notaris, sekretaris dan pejabat lainnya dilarang untuk membuat akta-akta transport, jual-beli, surat wasiat dan lain-lain akta, jika tidak mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Gubernur Jenderal dan ‘*Raden van Indie*’, dengan ancaman akan kehilangan jabatannya. Dalam prakteknya, ketentuan tersebut tidak dipatuhi oleh pejabat-pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya ketentuan tersebut menjadi tidak terpakai lagi.<sup>105</sup>

Pada jaman itu adanya kebijakan dari pemerintah Hindia Belanda yang menetapkan formasi atau kouta Notaris disetiap daerah. Awalnya Notaris di Jakarta hanya Kerchem, kemudian pada tahun 1650 ditambah menjadi dua orang. Kemudian ditambah lagi menjadi tiga orang pada tahun 1654, kemudian ditambah menjadi lima orang pada tahun 1671, dengan ketentuan empat orang harus bertempat tinggal di dalam kota dan satu orang bertempat tinggal diluar kota. Tujuannya agar masing-masing notaris bisa mendapatkan penghasilan yang layak.

Setelah Indonesia merdeka, 17 Agustus 1945 pemerintah tidak segera mengembangkan konsep peraturan baru terkait keberadaan Notaris di Indonesia. Keberadaan Notaris di Indonesia tetap diakui berdasarkan ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan (AP) Undang - Undang Dasar 1945, yaitu “segala peraturan perundang-undangan yang masih ada tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang - Undang Dasar ini”. Berdasarkan ketentuan dalam ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan (AP) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, *Reglement op Het Notaris Arnbt in Nederlands Indie* (Stbl. 1860: 3) tetap diberlakukan, sehingga Peraturan Jabatan Notaris yang berlaku sejak tahun 1860 terus dipakai sebagai satu-satunya undang - undang yang mengatur kenotariatan di Indonesia sampai

---

<sup>104</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia : Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 4. (selanjutnya ditulis Habib Adjie D).

<sup>105</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Loc Cit.*

tahun 2004, sedangkan dari berbagai segi Peraturan Jabatan Notaris sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman. Bila dibandingkan dengan peraturan induknya yakni *Notariswet* sendiri telah beberapa kali mengalami perubahan untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum dan bisnis di negeri Belanda, sehingga perubahan terhadap Peraturan Jabatan Notaris adalah sebuah hal yang sudah tidak bisa dihindarkan.<sup>106</sup>

Sejak tahun 1948 kewenangan pengangkatan Notaris dilakukan oleh Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia), berdasarkan Peraturan Pemerintah Tahun 1948 Nomor 60, tanggal 30 Oktober 1948 Tentang Lapangan Pekerjaan, Susunan, Pimpinan, dan Tugas Kewajiban Kementerian Kehakiman. Kemudian pada tanggal 13 November 1954 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara. Dalam pasal 2 ayat (1) Undang Undang tersebut menyatakan bahwa:

- 1) Kalau notaris tidak ada, Menteri Kehakiman dapat menunjuk seorang yang diwajibkan menjalankan pekerjaan-pekerjaan Notaris itu;
- 2) Sambil menunggu ketentuan menteri kehakiman itu, ketua pengadilan dapat menunjuk seorang yang untuk sementara diwajibkan menjalankan pekerjaan-pekerjaan Notaris yang dimaksud dalam ayat (1).<sup>107</sup>

Sejak masuknya Notaris di Indonesia sampai tahun 1822, Notaris hanya diatur oleh dua buah reglemen yang agak terperinci, yaitu dari tahun 1625 dan 1765. *Reglemen-reglemen* tersebut sering mengalami perubahan, karena setiap kali dirasakan ada kebutuhan maka peraturan yang ada diperbaharui, dipertajam atau dinyatakan berlaku kembali ataupun diadakan peraturan tambahannya.

Pada tahun 1860 pemerintah Belanda pada saat itu menganggap telah tiba waktunya untuk sedapat mungkin menyesuaikan peraturan-peraturan mengenai jabatan Notaris di Indonesia dengan yang berlaku di negeri Belanda dan karenanya

---

<sup>106</sup> A.A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa dan Siapa Notaris di Indonesia? Sesuai UUJN Nomor 2 Tahun 2014*, Perwira Media Nusantara, Surabaya, 2015, h. 13-14 (selanjutnya ditulis A.A. Andi Prajitno I).

<sup>107</sup> Habib Adjie I, *Op.Cit.*, h. 5.



sebagai pengganti dari peraturan-peraturan yang lama diundangkanlah Peraturan Jabatan Notaris (*Notaris Reglement*) yang dikenal sekarang ini, pada tanggal 26 Januari 1860 (Stb. No.3) yang mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1860. Dengan diundangkannya “*Notaris Reglement*” ini, maka diletakkanlah dasar yang kuat bagi pelebagaan notariat di Indonesia. Peraturan Jabatan Notaris terdiri dari 66 pasal, dimana 39 pasal mengandung ketentuan-ketentuan hukuman, disamping banyak sanksi-sanksi untuk membayar penggantian biaya, ganti rugi dan bunga. Ke tigapuluh sembilan pasal tersebut terdiri dari 3 pasal mengenai hal-hal yang menyebabkan hilangnya jabatan, 5 pasal tentang pemecatan, 9 pasal tentang pemecatan sementara, dan 22 pasal mengenai denda.<sup>108</sup>

Dalam PJN telah diatur bahwa untuk dapat menjadi Notaris harus melalui ujian. Ujian Notaris sebagaimana diatur dalam PJN adalah ujian negara, artinya ujian tersebut diselenggarakan oleh negara. Pelaksanaannya adalah tiap kali ada ujian maka dibentuk panitia ujian oleh Departemen Kehakiman dan HAM sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 PJN. Dalam hubungannya dengan pendidikan dan pembinaan profesi Notaris, akhir-akhir ini terlihat dengan jelas bahwa perhatian pemerintah semakin besar. Hal ini dimaksudkan agar ada peningkatan mutu dan pendidikan Notaris, dan juga dalam pengabdianya kepada masyarakat umum. Dalam kehidupan yang dinamis sekarang ini bagi Notaris juga harus ada kemampuan untuk dapat melihat lebih tajam kedepan. Seorang Notaris harus juga mempunyai ciri kualitas khas pemimpin yang baik, yaitu integritas, antusiasme, kehangatan, ketenangan, serta tegas dan adil.

Peraturan Jabatan Notaris masih bersifat kolonial dan tidak terkodifikasi dengan baik, hingga pengaturan tentang Notaris dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perlu diadakan pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu undang undang yang mengatur tentang jabatan notaris sehingga dapat tercipta suatu unifikasi hukum yang berlaku untuk semua penduduk di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Dalam rangka mewujudkan

---

<sup>108</sup> A.A. Andi Prajitno I, *Op. Cit.*, h. 17.

unifikasi hukum di bidang kenotariatan tersebut, dibentuk undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) terdiri dari 13 Bab dan 92 Pasal, yang diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004 dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Dalam Undang-undang ini diatur secara rinci tentang jabatan umum yang dijabat oleh Notaris, sehingga diharapkan bahwa akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris mampu menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum.<sup>109</sup>

Dengan diundangkannya UUJN maka berdasarkan ketentuan dalam Pasal 91 telah mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi:

1. *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie* (Stb 1860:3) sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara Tahun 1945 Nomor 101;
2. *Ordonantie* 16 September 1931 Tentang Honorarium Notaris;
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 Tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 700);
4. Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4379); dan
5. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949 Tentang Sumpah/Janji Jabatan Notaris.<sup>110</sup>

Akta Notaris sebagai akta otentik merupakan alat bukti tertulis yang terkuat dan terpenuh, maka Notaris tidak boleh sembarangan dalam melakukan pembuatan akta otentik tersebut, semua harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu maka UUJN juga mengatur tentang kewenangan, kewajiban serta larangan-larangan bagi Notaris dalam hal melakukan tindakan dalam jabatannya.

---

<sup>109</sup> *Ibid*, h. 18

<sup>110</sup> Habib Adjie I, *Op. Cit.*, h. 6.

## 5.2. Sejarah Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pada masa kolonial segala perbuatan hukum atas tanah baik berupa peralihan hak atau pembebanan hak dilakukan melalui 2 (dua) tahapan, yaitu di hadapan pejabat umum untuk akta perjanjiannya yang berisi perbuatan hukum oleh masing-masing pihak dan selanjutnya di hadapan pejabat balik nama atau pejabat pendaftaran tanah. Dalam rangka memenuhi ketentuan untuk balik nama dan/atau penyerahan secara hukum (*juridische levering*), dan perbuatan hukum harus dibuktikan dengan suatu akta dibuat oleh atau hadapan pejabat balik nama (*overschrijving ambtenaar*). Karena secara nyata balik nama itu harus dibuktikan pula dengan suatu akta otentik, maka akta yang dibuat dihadapan Pejabat Balik Nama itu erat kaitannya dengan suatu lembaga yang disebut dengan penyerahan secara fisik, secara nyata dan secara wujud (*feitelijke levering*); Perlu dipahami perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta Balik Nama bukan perbuatan administrasi dan bukan tindakan ‘pendaftaran’.<sup>111</sup>

Pejabat Balik Nama (*Overschrijving Ambtenaren*) bersumber pada *Ordonnantie 1834* itu hingga tahun 1947 dijalankan oleh *Rechter Commisaris* yaitu para Hakim pada *Raad van Justitie*, karena itu aktanya disebut “*gerechterlijke acte*”. Kemudian diikuti dengan pendaftaran di Kantor Pendaftaran Tanah, yang menjadi kewenangan dan tugas-kewajiban serta tanggung-jawab Kepala Pendaftaran Tanah waktu itu dijabat oleh Kepala Kadaster dan Kepala Kadaster tidak boleh menolak pendaftaran hipotik. Bahkan di dalam pasal 1227 BW, penolakan oleh Kepala Pendaftaran Tanah, harus dibuat akta “Berita Acara” dihadapan Notaris dan/atau Juru Sita.<sup>112</sup>

Pada tahun 1947 dikeluarkan suatu kebijakan baru yaitu berdasarkan *Ordonnantie* Tahun 1947 nomor 55, pejabat yang diberi kewenangan untuk membuat akta “pejabat balik nama” itu adalah Kepala Kadaster, dengan demikian semenjak berlakunya ketentuan tersebut, maka:

- a. Kepala Kadaster menjabat/menduduki tugas kewajiban termasuk kewenangannya berfungsi ganda atau dwi fungsi sebagai Pejabat Balik Nama, dan Kepala Pendaftaran Tanah

---

<sup>111</sup> A.A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa Dan Siapa PPAT*, Selaras, Malang, 2013, hal. 12-13(selanjutnya ditulis A.A. Andi Prajitno II)

<sup>112</sup> *Ibid*, h. 14.

- b. Kewenangan *Rechter Commisaris* maupun Residen sebagai Pejabat Balik Nama, semenjak berlakunya Ordonnantie tersebut, berakhir sudah.<sup>113</sup>

Sejak Indonesia Merdeka sampai diterbitkannya UUPA objek Pertanahan dibawah Pengaturan dan Pengawasan Departemen Dalam Negeri lembaga-nya disebut Direktorat Jendral Agraria. Pengaturan mengenai bukti perbuatan hukum berupa akta peralihan maupun pembebanan dan pengaturan tentang Pejabat Balik Nama (*Overschrijving Ambtenaar*) sebagaimana dimaksud dalam ordonansi Balik Nama S. 1834-27 (*overschrijvings ordonantie*) dan perubahan-perubahannya ternyata tidak diikuti oleh UUPA beserta peraturan pelaksanaannya dan pengawasannya dibawah Kementerian Agraria hingga diterbitkannya PP 24/1997.<sup>114</sup>

Ketiadaan pengaturan tentang Pejabat Balik Nama (*overschrijving Ambtenaar*) ini sesungguhnya merupakan hal yang wajar, yaitu sebagai akibat dari pencabutan Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berikut segala pengecualiannya, sebagaimana terurai di atas. Dengan tiadanya pengaturan mengenai akta penyerahan maupun Pejabat Balik Nama (*Overschrijving Ambtenaar*) ini menimbulkan persoalan baru mengenai tata cara melakukan penyerahan (*levering*) hak kebendaan maupun hak kepemilikan secara nyata dalam rangka pengalihan hak atas tanah, khususnya yang terjadi karena jual beli.<sup>115</sup>

Pada awal kemerdekaan pendaftaran tanah masih dilaksanakan terhadap tanah-tanah Eropa oleh Jawatan Pendaftaran Tanah. Pada masa ini seseorang warga Negara Belanda, Eropah, orang Timur Asing, dan Bumiputra yang akan mengajukan hak '*eigendom*' terlebih dahulu harus memperoleh:

- a. surat keputusan penetapan (*beschikken*) Hakim Pengadilan Negeri tentang status hak kebendaan atas bidang tanah termohon yang disebut '*gerechtrlijk acte van zakelijk recht*' dan

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*, h. 16.

- b. surat penetapan (*beschiken*) Hakim Pengadilan Negeri tentang pemberian hak milik '*eigendom privaaf*' kepada pemohon yang disebut '*gerechtrlijk acte van eigendoms recht*'<sup>116</sup>

Presiden Sukarno selanjutnya mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 16 Tahun 1948 tentang Pembentukan Panitia Agraria Yogyakarta, Jabatan Menteri Agraria dibentuk dengan Keputusan Presiden tanggal 30 juli 1953 Nomor 132 dan dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955 tanggal 29 Maret 1955 membentuk Kementerian Agraria dengan Gunawan sebagai menteri pertamanya.<sup>117</sup>

Jawatan Pendaftaran Tanah dengan Keputusan Presiden Nomor 190 tanggal 1 Juni Tahun 1957 tidak lagi di bawah Kementerian Kehakiman tetapi masuk ke Kementerian Agraria dengan tugas melaksanakan pengukuran, pemetaan dan pembukuan semua tanah di seluruh wilayah Indonesia serta pembukuan hak-hak atas tanah dan pencatatan pemindahan hak-hak tersebut. Jawatan Agraria yang selama ini berada di bawah Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria yang diundangkan pada tanggal 27 Pebruari 1958 dialihkan menjadi di bawah Kementerian Agraria.<sup>118</sup>

Satu tahun sejak lahirnya UUPA pada tahun 1960 diterbitkan pula peraturan pelaksanaanya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya ditulis PP 10/1961) sebagai penunjang tujuan dari diterbitkannya UUPA. Hal tersebut merupakan sejarah atau awal mula lahirnya lembaga Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dikenal sampai saat ini.

### 5.3. Sejarah Pejabat Lelang

Lelang dikenal sebagai suatu perjanjian yang termasuk jual beli baik dalam *Civil Law* maupun dalam *Common Law*. Herodotus

---

<sup>116</sup> Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah: Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017, h. 9.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Tjahjo Arianto, "Dinamika Lembaga Pertanahan", Makalah, disampaikan pada seminar "Pendalaman Hukum Pertanahan Dalam Rangka Persiapan Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah 2017" di Universitas Narotama Surabaya, 24-25 Oktober 2016, h. 3-5.

menulis bahwa lelang mulai ada kira-kira tahun 500 SM di Babylon, sekarang berbagai komoditi seperti tembakau, ikan, bunga, surat berharga, dan yang paling penting, lelang digunakan untuk mentransfer aset dari kepemilikan publik ke tangan pemilikan swasta/perorangan, sebagai fenomena yang mendunia lebih dari dua dekade ini.<sup>119</sup>

Di Indonesia lelang mulai dikenal sejak 1908 yang mana lelang dipimpin oleh Gubernur Jendral dengan diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu dalam *Vendu Reglement* (Stbl. Tahun 1908 No. 189 diubah dengan Stbl. 1940 No. 56). Berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 sampai saat ini *Vendu Reglement* ini masih tetap dipergunakan sebagai dasar hukum lelang. Sesuai dengan perkembangan, demi untuk mengefektifkan serta mengaktualkan pelaksanaan lelang yang telah diatur dalam Peraturan Lelang, maka diterbitkan berbagai Keputusan Menteri Keuangan maupun keputusan Dirjen Piutang dan Lelang Negara.

Menurut Polderman, lelang dapat diartikan sebagai penjualan umum. Penjualan umum adalah alat untuk mengadakan perjanjian atau persetujuan yang paling menguntungkan untuk si penjual dengan cara menghimpun para peminat. Polderman selanjutnya mengatakan, bahwa syarat utama lelang adalah menghimpun para peminat untuk mengadakan perjanjian jual beli yang paling menguntungkan si penjual.<sup>120</sup> Dengan demikian syaratnya ada 3, yaitu:

1. Penjualan umum harus selengkap mungkin (*volledigheid*).
2. Ada kehendak untuk mengikat diri.
3. Bahwa pihak lainnya yang akan mengadakan perjanjian tidak dapat ditunjuk sebelumnya.

Disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Lelang, pengertian lelang adalah penjualan barang di muka umum atau penjualan barang yang terbuka untuk umum.<sup>121</sup> Pengertian tersebut diperjelas kemudian oleh Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 106/PMK.06/2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri

---

<sup>119</sup> Purnama T. Sianturi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*, Mandar Maju, Bandung, 2013, h. 1.

<sup>120</sup> Rochmat Soemitro, *Peraturan dan Instruksi Lelang*, Eresco, Bandung, 2007, h. 106.

<sup>121</sup> M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, cet. 3., ed. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, h. 115.

Kuangan Nomor 93/PMK/06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang (selanjutnya disebut Permenkeu Pelaksanaan Lelang), yang berbunyi Lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi, yang didahului dengan Pengumuman Lelang.

Untuk memahami tentang lelang, perlu dilihat pengertian lelang. Berdasarkan buku Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia (*Engelbrecht*), pengertian penjualan umum adalah sebagai berikut.

*“Openbare verkooping” verstaan veilingen en verkooping van zaken, welke in het openbaar bij opbod, afslag of inschrijving worden met de veiling of verkooping in kennis gesteld, dan wel tot die veilingen of verkooping toegelaten personen gelegenheid wordt gegeven om te bieden, te mijnen of in te schrijven.”*

Terjemahannya dalam bahasa Indonesia adalah sebagai berikut:

“Penjualan umum adalah: Pelelangan atau penjualan barang-barang yang dilakukan kepada umum dengan harga penawaran yang meningkat atau menurun atau dengan pemasukan harga dalam sampul tertutup, atau kepada orang-orang yang diundang atau sebelumnya diberitahu mengenai pelelangan atau penjualan itu, atau diijinkan untuk ikut serta dan diberi kesempatan untuk menawar harga, menyetujui harga yang ditawarkan atau memasukkan harga dalam sampul tertutup.”

Lelang sebagai suatu lembaga hukum mempunyai fungsi menciptakan nilai dari suatu barang atau mencairkan suatu barang menjadi sejumlah uang dengan nilai objektif. Lembaga lelang pasti selalu ada dalam sistem hukum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. *Pertama*, untuk memenuhi kebutuhan penjualan lelang, sebagaimana diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk memenuhi atau melaksanakan putusan pengadilan atau lembaga penyelesaian sengketa berdasarkan undang-undang dalam rangka penegakkan keadilan. *Ketiga*, untuk memenuhi kebutuhan

dunia usaha pada umumnya, produsen atau pemilik benda pribadi dimungkinkan melakukan penjualan lelang.<sup>122</sup>

Dalam pelaksanaan lelang yang memimpin adalah seorang Pejabat Lelang. Lelang harus dilaksanakan dihadapan Pejabat Lelang. Kesepakatan harga dalam lelang baru terbentuk pada saat pejabat lelang untuk kepentingan penjual menunjuk penawar yang tertinggi dan mencapai harga limit sebagai pembeli lelang. Jadi jual beli dalam lelang tidak murni antara penjual dan pembeli, namun terdapat intervensi pejabat lelang.

Dalam lelang, Pejabat Lelang tidak hanya menyaksikan lelang tetapi justru menyelenggarakan penjualan itu sendiri dan juga membuat akta otentik. Risalah Lelang yang merupakan produk hukum Pejabat Lelang statusnya sama dengan akta otentik karena memenuhi syarat-syarat sebagai suatu akta otentik seperti yang diatur dalam Pasal 1868 BW.

#### **5.4. Perkembangan Kewenangan Pejabat Umum di Indonesia**

Berdasarkan bunyi pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris (Staatsblad 1860 Nomor 3) bahwa yang dimaksud dengan Notaris adalah pejabat umum yang satu - satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

Menurut ketentuan dalam pasal 1 ayat (1) UUJN disebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang - undang ini. Walaupun menurut definisi tersebut ditegaskan bahwa Notaris itu adalah pejabat umum (*openbare ambtenaar*), ia bukan pegawai menurut undang-undang atau peraturan-peraturan

---

<sup>122</sup> Fransiska, “Tinjauan Hukum Mengenai Kompetensi Absolut Pengadilan Negeri Dalam Memeriksa Dan Memutus Gugatan Tentang Risalah Lelang”, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2011, h. 65.



kepegawaian negeri. Ia tidak menerima gaji, bukan *bezoldigd staatsambt*, tetapi menerima honorarium sebagai penghargaan atas jasa yang telah diberikan kepadamasyarakat<sup>123</sup>.

Sesuai dengan apa yang disampaikan J.G. Brouwer<sup>124</sup> berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Bahwa jabatan Notaris memperoleh wewenang secara atribusi maka dalam menjalankan jabatannya ntuk melakukan segala perbuatan hukum Notaris harus berdasarkan Undang - Undang.

Bila dikaitkan dengan Pasal 1 Stbl.1860 Nomor 3 tentang *Notaris Reglement* atau Peraturan Jabatan Notaris mengatakan bahwa:

Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya, dan memberikan grosse, salinandan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.<sup>125</sup>

Sedangkan kewenangan yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1), diuraikan secara jelas dalam Pasal 15 UUJN, yang menyatakan:

1. Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan 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,

---

<sup>123</sup> Komar Andasmita, *Notaris I*, Sumur, Bandung, 1981, h. 45.

<sup>124</sup> J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrari, Nijmegen, 1998, h. 16-17.

<sup>125</sup> G.H.S. Lumbun Tobing,, *Op Cit.*, h. 31.

memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

2. Notaris berwenang pula:
  - a) Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
  - b) Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
  - c) Membuat copy dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
  - d) Melakukan pengesahan kecocokan fotocopi dengan surat aslinya;
  - e) Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
  - f) Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
  - g) Membuat akta risalah lelang.
3. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Jika dilihat dari kedua ketentuan tersebut diatas, ternyata mempunyai kesamaan terkait dengan pengertian Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik. Pejabat umum yang dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah seseorang yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan diberi wewenang dan kewajiban untuk melayani publik dalam hal-hal tertentu karena ia ikut serta melaksanakan suatu kekuasaan yang bersumber pada kewibawaan dari pemerintah.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. 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 publik maupun dalam hukum Privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang

seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik<sup>126</sup>.

Sebelum diterbitkannya UUJN, maka kewenangan Notaris telah diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris, yang menyatakan bahwa ada empat kewenangan Notaris sebagai pejabat umum, yaitu:<sup>127</sup>

- a. Notaris harus berwenang sepanjang yang menyangkut akta yang dibuatnya. Artinya adalah seorang pejabat umum hanya dapat membuat akta-akta tertentu yakni yang ditugaskan atau dikecualikan kepadanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- b. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai orang untuk kepentingan siapa akta itu dibuatnya.
- c. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai tempat dimana akta itu dibuatnya, artinya Notaris hanya berwenang membuat akta di dalam daerah jabatan yang ditentukan baginya.
- d. Notaris harus berwenang sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu, artinya selama cuti, Notaris dipecat dari jabatan dan sebelum diambil sumpahnya, Notaris tidak boleh membuat akta.

Pelanggaran terhadap salah satu persyaratan atau lebih tersebut membawa dua akibat hukum terhadap akta yang dibuatnya, yaitu:

- a. Aktanya tidak otentik dan hanya mempunyai kekuatan seperti akta yang dibuat dibawah tangan apabila akta itu ditandatangani oleh para penghadap.
- b. Aktanya tidak sah, jika oleh Undang-undang, perbuatan hukum tersebut diharuskan dengan suatu akta otentik.

Dalam menjalankan tugas tersebut di atas Notaris perlu dibekali dengan suatu kewenangan jabatan. Notaris memperoleh kewenangannya langsung dari kekuasaan eksekutif, artinya Notaris melakukan sebagian kekuasaan eksekutif.<sup>128</sup> Hal ini telah tegas dinyatakan dalam Pasal 2 UUJN yang menyebutkan bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Yang dimaksud dengan menteri di sini adalah Menteri yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang kenotariatan.

Notaris berwenang untuk membuat akta mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu

---

<sup>126</sup> Phillipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, h. 20.

<sup>127</sup> *Ibid.*, h. 42-43.

<sup>128</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Op. Cit.*, h. 37.

peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik. Dengan pernyataan ini dapat diketahui bahwa wewenang Notaris adalah bersifat umum (*regel*), dan wewenang para pejabat lainnya adalah ‘pengecualian’, artinya wewenang dari para pejabat lainnya untuk membuat akta sedemikian hanya ada apabila oleh Undang-undang dinyatakan secara tegas.<sup>129</sup>

### **5.5. Relevansi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum Dalam Kaitannya Dengan Pelayanan Publik Saat Ini (*Modern*)**

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum atau *rechtstaat*, dimana adanya jaminan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berdasarkan pada kebenaran dan keadilan merupakan prinsip dari negara hukum atau *rechtstaat*. Pasal 28 huruf d ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Ketentuan tersebut memberikan kewajiban kepada negara, untuk memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum kepada warga negara. Salah satunya, terhadap perbuatan-perbuatan hukum di bidang keperdataan, yang dilakukan setiap orang. Perbuatan atau peristiwa hukum di bidang keperdataan tersebut, dituangkan ke dalam suatu akta, yang dibuat oleh pejabat umum, yang diberi kewenangan oleh negara.

Akta yang dibuat oleh pejabat umum, yang diberi kewenangan oleh negara, dikenal dengan akta otentik, Kewenangan merupan tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur jabatan yang bersangkutan.<sup>130</sup> Arti akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, dapat pula ditentukan bahwa siapa pun terikat dengan akta tersebut, sepanjang tidak bisa dibuktikan bukti sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>131</sup> Dengan

---

<sup>129</sup> *Ibid*, h. 38.

<sup>130</sup> Ghansham Anand, *Op. Cit.*, h. 43.

<sup>131</sup> Habib Adjie, *Kebatalan dan Pembatalan akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2013, h. 6. (selanjutnya ditulis Habib Adjie II).

demikian setiap wewenang ada batasannya sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Wewenang Notaris terbatas sebagaimana peraturan perundangan-undangan yang mengatur jabatan pejabat yang bersangkutan. Suatu akta otentik dibutuhkan oleh para pihak adalah untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap perbuatan hukum yang mereka lakukan serta untuk memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna<sup>132</sup> sebagai alat bukti. Dalam hukum acara perdata, alat bukti yang sah atau yang diakui oleh hukum terdiri dari: Bukti tulisan; Bukti dengan saksi-saksi; Persangkaan-persangkaan; Pengakuan; Sumpah.<sup>133</sup>

Pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan di bawah tangan. Tulisan-tulisan otentik berupa akta otentik, yang dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh undang-undang, dibuat dihadapan pejabat-pejabat (pegawai umum) yang diberi wewenang dan di tempat dimana akta tersebut dibuat. Tulisan di bawah tangan atau disebut juga akta di bawah tangan dibuat dalam bentuk yang tidak ditentukan oleh undang-undang, tanpa perantara atau tidak dihadapan pejabat umum yang berwenang. Baik akta otentik maupun akta di bawah tangan dibuat dengan tujuan untuk dipergunakan sebagai alat bukti. Perbedaan yang penting antara kedua jenis akta tersebut, yaitu dalam nilai pembuktian, akta otentik mempunyai pembuktian yang sempurna.<sup>134</sup> Akta di bawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian sepanjang para pihak mengakui atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak, jika para pihak mengakuinya, maka akta di bawah tangan tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna

---

<sup>132</sup> R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008, h. 27.

<sup>133</sup> R. Tresna, *Komentor HIR*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005, h. 141.

<sup>134</sup> Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 3199 K/Pdt/1994, tanggal 27 Oktober 1994, menegaskan bahwa akta otentik menurut ketentuan *ex* Pasal 165 *Het Herzijene Indonesisch Reglement (HIR)*, *Staatblad* Tahun 1848 No. 18, *Staatblad* 1941 No. 44 *juncto* 285 *Reglement Tot Regeling van Het Rechtswezen In De Gewesten Buiten Java En Madura (Rbg)*, *Staatblad* Tahun 1927 No. 227 *Rbgjuncto* Pasal 1868 BW merupakan bukti yang sempurna bagi kedua belah pihak dan para ahli warisnya dan orang yang mendapat hak darinya.

sebagaimana akta otentik<sup>135</sup> Berdasarkan uraian tersebut, akta otentik sangatlah penting dalam bidang pembuktian.

Salah satu pejabat umum, yang diberi kewenangan oleh negara untuk membuat akta otentik adalah Notaris. Wewenang yang diperoleh suatu jabatan mempunyai sumber pasalnya. Dalam hukum administrasi wewenang bisa diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Wewenang secara atribusi adalah pemberian wewenang yang baru kepada suatu jabatan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum. Wewenang secara delegasi merupakan pemindahan/pengalihan wewenang yang ada berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum. Dan mandat sebenarnya bukan pengalihan atau pemindahan wewenang, tapi karena yang berkompeten berhalangan. Berdasarkan UUJN tersebut, Notaris sebagai pejabat umum memperoleh wewenang secara atribusi, karena wewenang tersebut diciptakan dan diberikan oleh UUJN sendiri. Jadi wewenang yang diperoleh Notaris bukan berasal dari lembaga lain, misalnya Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.<sup>136</sup>

Akta otentik yang dibuat oleh Notaris disebut juga dengan nama akta notariil. Akta notariil dibuat dengan tujuan agar dapat digunakan sebagai alat bukti, yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, jika terjadi sengketa antara para pihak. Notaris menurut Pasal 1 angka 1 UUJN adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Sedangkan kewenangan Notaris dijabarkan dalam Pasal 15 UUJN, yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, Menurut Lubber, bahwa Notaris tidak hanya mencatat saja (ke dalam bentuk akta), tapi juga mencatat dan menjaga, artinya mencatat saja tidak cukup, harus dipikirkan juga bahwa akta itu harus berguna di kemudian hari jika terjadi keadaan khas. Notaris

---

<sup>135</sup> Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 775 K/Sip/1971, tanggal 6 Oktober 1971, menegaskan bahwa surat (surat jual beli) yang diajukan dalam persidangan, kemudian disangkal oleh pihak lawan, dan tidak dikuatkan dengan alat bukti lainnya, maka surat (jual beli tanah) tersebut dinilai sebagai alat bukti yang lemah dan belum sempurna.

<sup>136</sup> Ghansham Anand, *Loc.Cit.*

berwenang membuat<sup>137</sup> 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;

*Kedua*, 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 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.

*Ketiga*, Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat pertama dan kedua, Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang - undangan.

Sedangkan apa bila kita membahas pelayanan publik, Pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Karena itu, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan di sini adalah warganegara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan kartu tanda penduduk.

Pelayanan Publik menjadi sorotan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan

---

<sup>137</sup> Lubber dalam Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*, Buku I, Ichtiar Baru, Jakarta, 2000, h. 452.

memperoleh imbalan atau uang; (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih pengertian pelayanan publik atau pelayanan umum adalah, Pelayanan Publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang - undangan. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah : Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 UU No. 25/2009, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang - undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan. Pemenuhan kebutuhan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara dan penduduk untuk mendapatkan pelayanan atas barang, jasa dan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan maksimal.

Pengertian lain menurut Hardiyansyah,<sup>138</sup> pengertian pelayanan publik adalah melayani keperluan orang atau masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan pada organisasi, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan. Dari pengertian pelayanan publik di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan segala bentuk pelayanan yang diberikan

---

<sup>138</sup> Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*, Gaya Media Yogyakarta, 2011, h. 33.



oleh pemerintah baik yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah itu sendiri ataupun oleh lembaga non-pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan yang telah ditetapkan dengan segala sarana, dan perlengkapannya melalui prosedur kerja tertentu guna memberikan jasa pelayanan dalam bentuk barang dan jasa.

Pelayanan publik yang dimaksud dalam penelitian ini termasuk dalam segala bentuk pelayanan pada masyarakat yang dilakukan oleh Pejabat Umum dalam memenuhi kebutuhan masyarakat wilayah kerja masing - masing yang dilakukan berdasarkan asas, prinsip dan standar pelayanan publik agar mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Meskipun demikian, antara pelayanan barang dan jasa sering bersifat komplementer atau saling melengkapi sehingga sulit dipisahkan suatu produk yang berupa pelayanan barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa.

Dalam hal pelayanan publik yang dilakukan oleh pejabat umum, dapat tergolong pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak. Meskipun wujudnya tidak nampak, proses penyelenggaraannya bisa diamati dan dirasakan, misalnya suatu layanan dapat dinilai lambat, menyenangkan menyulitkan, murah, atau mahal. Kemudian dilihat dari prosesnya, proses produksi, distribusi, dan konsumsidalam penyediaan layanan jasa berlangsung secara bersamaan. Sebagai contoh bila ada kepengurusan pendaftaran tanah, yang mana peran PPAT sangat diutamakan dalam memberikan pelayanannya, mulai dari ceking, pembayaran pajak hingga sampai menjadi sertipikat, masyarakat dapat menilai proses bagaimana pejabat PPAT dalam menyelesaikan pekerjaannya dan bagaimana pelayanan yang diberikan.

Pelayanan jasa juga merupakan sesuatu yang tidak dapat disimpan. Artinya, suatu aktivitas pelayanan yang telah ditawarkan pada kurun waktu tertentu tidak dapat disimpan untuk ditawarkan pada kurun waktu berikutnya. Dalam hal ini segala macam produk hukum yang dikeluarkan oleh Notaris, PPAT atau Pejabat Lelang tidak dapat diperjual belikan, hanya saja produk-produk hukum dalam hal ini akta otentik, risalah lelang, atau yang lain digunakan sebagai alat bukti otentik.

Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan, birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peran pemerintah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New public service* sebagaimana yang didiskusikan di atas yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Dengan demikian, karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Prinsip inilah yang dapat melandasi pemisahan jabatan pejabat umum, dengan adanya perkembangan kebutuhan masyarakat dan sistem pemerintahan di Indonesia membuat aturan mengenai Pejabat umum juga mengalami perubahan.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New public service* sebagaimana yang didiskusikan di atas yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Dengan demikian, karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Sama halnya dengan Notaris yang akan memberikan pelayanan kepada penghadap, Notaris dituntut untuk mengerti dengan benar maksud dan tujuan sampai pada dapat memberikan penjelasan, dan saran kepada penghadap.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dari sejumlah sub variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, dan variasi pelatihan yang telah diterima. Sedangkan kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur, kecepatan proses, dan kualitas keluaran yang akan dihasilkan. Dalam hal ini seorang Notaris haruslah mempunyai kompetensi yang baik, dengan melalui adanya syarat minimal pendidikan sarjana hukum dan lulusan strata dua Kenotariatan, dan telah menjalani magang paling singkat 24 bulan (2 tahun), sebagaimana diatur pada Pasal 3 huruf e dan f UUJNP. Hal ini dilakukan oleh negara sebagai bentuk penyeleksian untuk menjadi seorang Notaris, hal ini dilakukan agar dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat Notaris dapat melakukannya dengan baik dan mengurangi resiko adanya kesalahan dalam produk hukum yang dihasilkan.

Kualitas produk dan proses penyelenggaraan layanan publik dapat diamati, dirasakan, dan dinilai secara langsung oleh warga. Karena pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah maka kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah ini menjadi salah satu indikator dari kualitas suatu pemerintahan.

Untuk menilai kualitas pelayanan publik itu sendiri, terdapat sejumlah indikator yang dapat digunakan. Apabila kita meminjam pendapat Lenvine<sup>139</sup>, maka produk pelayanan publik di dalam negara demokrasi setidaknya harus memenuhi tiga indikator, yaitu:

1. *Responsivines* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-

---

<sup>139</sup> Charles H. Levine, B. Guy Peters, Frank J. Thompson, *Public Administration: Challenges, choices, consequences*, Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, Indiana, 1990, h. 253.

ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.

3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sementara itu, Gibson, Ivancevich dan Donnelly<sup>140</sup> memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat kinerja organisasi publik. Dalam hal ini, kinerja pelayanan publik terdiri dari produksi, mutu, efisiensi, fleksibilitas, dan kepuasan untuk ukuran jangka pendek; persaingan dan pengembangan untuk jangka menengah; serta kelangsungan hidup.

1. Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*.
3. Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran (output dan masukan input).
4. Fleksibilitas adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal mengalihkan dengan organisasi untuk yang lain sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
7. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi.
8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis di dalam menghadapi segala perubahan.

---

<sup>140</sup> James L. Gibson, *Organizations: Behavior, Structure, Processes*, Mc. Graw-Hill, Irwin, 2000, h. 361.

Sedangkan Zeithaml, Parasuraman dan Berry<sup>141</sup> menggunakan ukuran *tangibles*, *reliability*, *reponsiveness*, *assurance*, *empathy*:

1. *Tangible*, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan.
2. *Reliability* atau reabilitas yaitu Menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas
4. *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.
5. *Empathy* adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.

Berdasarkan anaisa yang dilakukan diatas, kewenangan Notaris sebagaimana diuraikan di atas, terlihat bahwa tugas seorang Notaris adalah menjadi pejabat umum, dan kewenangan yang dimiliki adalah memberikan pelayanan publik dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap para penghadap untuk membuat akta otentik. Oleh karena itu Notaris sebagai pejabat umum, sesungguhnya melaksanakan sebagian tugas dan kewajiban pemerintah dalam pembuatan alat bukti untuk menciptakan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum kepada masyarakatnya. Sebagai pejabat umum, Notaris diangkat oleh negara untuk melaksanakan sebagian tugas negara di bidang hukum perdata. Negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada warga negara, telah melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Notaris untuk pembuatan alat bukti terkuat berupa akta otentik.<sup>142</sup> Hal tersebut sesuai dengan amanat Pasal 28 huruf d ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Kewenangan Notaris membuat akta otentik atas dasar permintaan atau kehendak para pihak yang berkepentingan,

---

<sup>141</sup> Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., Berry, L.L., *Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations*, Free Press, New York, 1990, h. 146.

<sup>142</sup> Ghansham Anand, *Op.Cit.*, h. 39-40.

hal mana berarti Notaris tidak berwenang membuat akta otentik secara jabatan atau *ambtsbalve* atas keinginan

Dari uraian diatas, kami melihat relevansi pemisahan yang terjadi pada masa hindia belanda yang mana jabatan pejabat umum pada masa itu disandang oleh orang yang berbeda, yang mana jabatan notaris disandang oleh sekretaris dari “*College van Schepenen*” yang mana para notaris adalah pegawai VOC, sedangkan untuk urusan pertanahan dilakukan oleh 2 pejabat yaitu pejabat Umum dalam hal ini notaris yang membuat akta jual beli dan Pejabat Balik Nama (*Overschrijving Ambtenareen*) bersumber pada *Ordonnantie 1834* itu hingga tahun 1947 dijalankan oleh *Rechter Commisaris* yaitu para Hakim pada *Raad van Justitie*. Sedangkan Pejabat Lelang disandang oleh gubernur jendral. Dikaitkan dengan kebutuhan pelayanan publik saat ini, berdasarkan prinsip efisien maka pemisahan jabatan yang terjadi saat ini menjadi efisien, karna meskipun jabatan itu terpisah namun tetap disandang oleh seorang pejabat umum.

#### **5.6. Prinsip-Prinsip Hukum yang Melandasi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum**

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik haruslah selalu berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah Negara Republik Indonesia. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan sendi dalam mewujudkan pemerintah yang baik negara Indonesia berdasarkan atas hukum, oleh karena itu setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atau mempedomani peraturan perundangan yang berlaku atau segala tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip dari asas ini dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita hukum.

Konsep hukum lain dari negara berdasarkan atas hukum adalah adanya jaminan penegakan hukum dan tercapainya cita-cita hukum seperti yang telah disebutkan diatas. Dalam penegakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang selalu harus mendapat perhatian, yaitu keadilan, kemanfaatan atau hasil guna dan kepastian hukum. Agar ketiga unsur tersebut dapat tercapai maka segala perbuatan hukum

pemerintah harus memiliki keabsahan. Dasar Keabsahan Perbuatan Hukum Pemerintahan tersebut antara lain:

1. Sah secara/berdasar hukum (*Rechtmatigheid*)
2. Sah secara/berdasar undang-undang (*Wetmatigheid*)
3. Sah secara/berdasar tujuan yang efektif dan efisien (*Doelmatigheid en doeltraffenheid*)
4. Asas kebebasan bertindak dari penguasa/pemerintah (*Discretie*)<sup>143</sup>

Ruang lingkup keabsahan secara keseluruhan meliputi wewenang, prosedur, dan substansi. Pada suatu tindakan pemerintah keputusan pemerintahan maupun administrasi tidak boleh melanggar hukum.<sup>144</sup> Selain itu pertimbangan manfaat dan tujuan pun harus diperhatikan.

E.Utrecht berpendapat bahwa dia dapat menerima pembagian kekurangan ketetapan kedalam kekurangan yang esensial (inti) dan yang bukan yang esensial. Namun kandungan kekurangan tersebut harus dilihat secara kasuistis yang penting bahwa keputusan administrasi negara adalah pemanfaatan/kegunaannya "*doelmatigheid*" lebih penting dari pada sesuai tidaknya dengan hukum positif "*rechtsmatigheid*".<sup>145</sup>

Pengertian asas kepastian hukum atau *rechtmatigeheid* diartikan sebagai asas dalam negara hukum yang menggunakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Dalam kebijakan tersebut itu harus mempunyai *doelmatigheid* atau tujuan sesuai dengan *bevoegheid* atau ruang lingkup kewenangan yang dimilikinya bahkan seharusnya sesuai dengan *expertise* atau keahlian.<sup>146</sup>

Kebijakan pemerintah harus bermanfaat bagi maupun bagi masyarakat. Masyarakat dalam hal ini berkepentingan, karena masyarakat menginginkan adanya keseimbangan tatanan dalam

---

<sup>143</sup> Asep Warlan Yusuf, "Asas-Asas Hukum Administrasi Dan Perkembangannya", Makalah, diunduh dari [http://www.pkh.komisiyudisial.go.id/id/files/Materi/TUN01/TUN01\\_Warlan\\_Prinsip.pdf](http://www.pkh.komisiyudisial.go.id/id/files/Materi/TUN01/TUN01_Warlan_Prinsip.pdf), h. 59.

<sup>144</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988, h. 87.

<sup>145</sup> Boedi Djatmiko, "Karakter Hukum Keputusan PTUN", Makalah, Yogyakarta, 2009, diunduh dari <http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-keputusan-ptun.html>, h. 8.

<sup>146</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 82.

masyarakat. Dengan adanya permasalahan yang lahir dari suatu kebijakan keseimbangan tatanan di dalam masyarakat itu terganggu, dan keseimbangan yang terganggu itu harus dipulihkan kembali.<sup>147</sup>

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus menjadi pedoman dalam proses pembuatan undang-undang mengingat fungsinya yang penting dalam persyaratan kualitas peraturan hukum, sehingga undang-undang yang dihasilkan memiliki efektifitas dalam pencapaian tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*) dan penegakan hukumnya (*bandhaafbaarheid*). Proses pembentukan undang-undang yang berkelanjutan, harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai asas hukum.<sup>148</sup>

Dari uraian sebagaimana telah disebutkan diatas, terlihat bahwa prinsip efisiensi dan efektifitas harus melekat pada setiap peraturan maupun kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah. Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara input dan output pelayanan. Secara ideal, pelayanan akan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat menyediakan input pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Demikian pula pada sisi output pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi pada sisi input dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses public terhadap sistim pelayanan yang ditawarkan<sup>149</sup> Menurut pendapat Prajudi Atmosudirdja S, asas efisiensi adalah sasaran wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan pencapaian produktivitas tinggi. Sedangkan efektivitas adalah kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.<sup>150</sup>

Mengenai prinsip efektivitas, prinsip ini telah banyak dikemukakan oleh para ahli organisasi maupun manajemen dan memiliki makna yang berbeda tergantung kepada kerangka acuan yang dipergunakan. Efektifitas memiliki peranan penting dalam

---

<sup>147</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, h. 92.

<sup>148</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Op. Cit.*, h. 75.

<sup>149</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2008, h. 76.

<sup>150</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Op. Cit.*, h. 79-80.



pencapaian tujuan-tujuan dan efektivitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi.

Istilah efektivitas itu sendiri sangat bervariasi dimana penjelasannya dapat menyangkut berbagai dimensi yang memusatkan perhatian kepada berbagai kriteria evaluasi. Selanjutnya pengukurannya relatif beraneka ragam dimana kriteria yang berbeda dilakukan secara serempak. Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif.

Georgopoulos dan Tannenbaum mengemukakan bahwa efektivitas organisasi adalah tingkat sejauhmana suatu organisasi yang merupakan sistem sosial, dengan segala sumber daya dan sarana tertentu yang tersedia memenuhi tujuan-tujuannya tanpa pemborosan, dan dengan menghindari ketegangan yang tidak perlu diantara anggota-anggotanya. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa efektivitas sangat tergantung kepada faktor eksternal dan internal organisasi.<sup>151</sup>

Adanya prinsip efisiensi dan efektifitas tersebut diatas melandasi pemisahan jabatan Pejabat Umum yang ada di Indonesia. Pemisahan tersebut membagi Pejabat Umum di Indonesia menjadi 3 bidang yaitu Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Lelang. Tujuan dari adanya pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia apabila dilihat dari prinsip efektivitas maka adanya pemisahan tersebut bertujuan untuk menjamin suatu kepastian hukum dari produk yang dihasilkan oleh Pejabat Umum tersebut. Pemisahan tersebut menghasilkan pejabat umum yang memiliki kekhususan terkait produknya, misalnya untuk urusan yang berkaitan dengan peralihan dan pembebanan hak atas tanah maka kepastian hukum dapat tercapai apabila pejabat yang membuat aktanya, dalam hal ini adalah PPAT mampu bekerja secara profesional dan paham akan hukum yang berlaku dalam lingkup pertanahan. Untuk urusan lelang maka pejabat yang memiliki kualifikasi keahlian khusus tersebut ada pada pejabat lelang sedangkan untuk pembuatan akta yang tidak

---

<sup>151</sup> Georgopoulos dan Tannenbaum dalam Richard M. Steers, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta, 1985, h. 60.

dikhususkan pembuatannya kepada PPAT atau Pejabat Lelang maka menjadi kewenangan Notaris untuk membuat akta.

Selanjutnya mengenai prinsip efisiensi, bahwa pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia bertujuan untuk mempermudah masyarakat memperoleh kepastian hukum atas segala perbuatan hukum yang dilakukannya karena Pejabat Umum yang dituju untuk mengkonstantir perbuatan hukum yang telah atau akan dilakukan adalah Pejabat Umum yang telah kompeten dan memiliki kekhususan di bidangnya tersebut.

Dalam prinsip lain yaitu prinsip *Independence*, kemandirian notaris sebagai seorang Pejabat Umum, Notaris harus Independen.<sup>152</sup> Dalam istilah sehari-hari istilah independen ini sering disama artikan dengan Mandiri. Dalam konsep Manajemen bahwa penerapan istilah Mandiri berarti institusi yang bersangkutan secara manajerial dapat berdiri sendiri tanpa tergantung kepada atasannya, tetapi secara institusional tetap tergantung kepada (depend on) atasannya. Sedangkan Independen baik secara manajerial maupun institusional tidak tergantung kepada atasannya ataupun kepada pihak lainnya. Independensi ada tiga bentuk, yaitu:<sup>153</sup>

1. *Structural* Independen, yaitu independen secara kelembagaan (institusional) yang dalam bagan struktur (organigram) terpisah dengan tegas dari institusi lain. Dalam hal ini meskipun Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman, secara kelembagaan tidak berarti menjadi bawahan Menteri atau berada dalam struktur Departemen Hukum dan HAM RI.
2. *Functional* Independen, yaitu independen dari fungsinya yang disesuaikan dengan peraturan Perundang - undangan yang mengatur tugas, wewenang dan jabatan notaris.
3. *Financial* Independen, yaitu independen dalam bidang keuangan yang tidak pernah memperoleh anggaran dari pihak manapun.

Dilihat dari prinsip-prinsip Independensi tersebut, yang harus diperhatikan Notaris tidak hanya memiliki hubungan struktural independen dengan Kemenkumham yang mengangkat Notaris, tetapi

---

<sup>152</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia - Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 9.

<sup>153</sup> Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Cet. 1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), h. 188.

juga functional independen antar sesama teman sejawat Notaris dan financial independen dalam pengelolaan keuangan.

Dalam prinsip *functional* independen ini, Notaris juga memiliki kewajiban untuk mengambil kebijakan mandiri dalam melaksanakan jabatan, dalam artian tanpa melibatkan teman sejawatnya. Meskipun, Notaris haruslah mengerjakan fungsional secara mandiri.

Tidak kalah penting, Notaris juga terikat dalam hal *financial* Independen. Dalam melaksanakan jabatan Notaris memang berhak mendapatkan honor. Namun, berdasarkan prinsip ini Notaris dilarang mendapatkan anggaran dari pihak lain di luar dari apa yang ia peroleh dari melaksanakan Jabatan.

Namun pemisahan jabatan pejabat umum yang terjadi saat ini berlawanan dengan prinsip *independence*, atau prinsip kemandirian yang mana prinsip ini adalah salah satu prinsip yang melandasi kewenangan pejabat umum dalam menjalankan tugasnya untuk membuat produk-produk hukum terkait alat bukti otentik. Hal ini dapat dilihat sebagaimana jabatan PPAT yang mana dalam membuat alat bukti otentik seorang PPAT tidak bisa bekerja sesuai dengan kemandiriannya, akta-akta PPAT sudah ditentukan bagaimana formatnya dan pengaturannya seperti blangko, sedang pejabatnya hanya berwenang menyesuaikan sesuai dengan para penghadap.

## BAB VI

### PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DALAM PELAKSANAAN TUGAS JABATAN PEJABAT UMUM

#### 6.1. Prinsip *Good Governance* Yang Melandasi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum

Pemerintah atau “*Government*” dalam bahasa Inggris diartikan sebagai “*The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc.*” (Pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya). Dapat juga diartikan “*The governing body of a nation, state, city, etc.*” (lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya). Sedangkan istilah “kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris “*governance*” yaitu “*the act, fact, manner of governing*” berarti “Tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan”. Dengan demikian “*governance*” adalah suatu kegiatan (proses), sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (1993) bahwa *governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas tersebut.<sup>154</sup>

Istilah “*governance*” tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahannya, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public governance, private governance, corporate governance* dan *banking governance*. *Governance* sebagai terjemahan dan pemerintah kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedang praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun

---

<sup>154</sup> Sedarmayanti, *Good Governance: Kepemerintahan Yang Baik (Bagian Kedua): Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*, Mandar Maju, Bandung, 2012, h. 2.

yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang *governance* yang baru muncul sekitar beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Negara Indonesia, *good governance* diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.<sup>155</sup>

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas negara. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan.<sup>156</sup>

*Governance* pada dasarnya pertama kali digunakan adalah di dunia usaha atau korporat. Manajemen profesional yang diperkenalkan pasca perang dunia II dengan prinsip dasar “memisahkan kepemilikan dengan pengelolaan” benar-benar menjadikan setiap korporat menjadi usaha-usaha yang besar, sehat dan menguntungkan. Gerakan ini dimulai secara besar-besaran di Amerika, khususnya setelah para titans entrepreneur mengalami kegagalan besar mempertahankan kebesaran untuk mempertahankan bisnisnya.

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance for sustainable human development*”, mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut: “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to*

---

<sup>155</sup> Sofian Efendi. “Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance”, *Lokakarya Reformasi Birokrasi*, Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, Jakarta, 2005, h. 2.

<sup>156</sup> *Ibid.*

*manage a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population.*” (“Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi masyarakat”).<sup>157</sup>

Istilah *Good Governance* berasal dari induk bahasa Eropa, Latin, yaitu *Gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *govern*, yang berarti *Steer* (menyetir, mengendalikan), *Direct* (mengarahkan), atau *Rule* (memerintah). Penggunaan utama istilah ini dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority*, atau memerintah dengan kewenangan.

Arti istilah *Good Governance* dianggap berkaitan erat dengan pemerintahan yang baik. Cita negara berdasarkan hukum, di mana masyarakatnya merupakan *self regulatory society*. Dengan demikian, pemerintah sudah dapat mereduksi perannya sebagai pembina dan pengawas implementasi visi dan misi dalam seluruh sendi-sendi pemerintahan melalui pemantauan terhadap masalah-masalah hukum yang timbul dengan menindaklanjuti keluhan-keluhan masyarakat dan sebagai fasilitator yang baik.<sup>158</sup>

Dengan pengembangan sistem informasi yang baik, kegiatan pemerintahan menjadi lebih transparan, dan akuntabel, karena pemerintah mampu menangkap *feedback* dan meningkatkan peran serta masyarakat. Dalam konteks lain (hukum), Pemerintahan yang baik merupakan suatu asas yang dikenal sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang merupakan jembatan antara norma hukum dengan norma etika.

Menurut Sedarmayanti, secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman yaitu:

1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam

---

<sup>157</sup> Sedarmayanti, *Loc. Cit.*

<sup>158</sup> Karmila Sari Sukarno, “Implementasi Prinsip *Good Governance* Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah”, Tesis, Universitas Negeri Sebelas Maret, Surakarta, 2009, h. 11.

pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial

2. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>159</sup>

Selanjutnya, Lembaga Administrasi Negara mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada :

1. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.
2. Pemerintahan yang berfungsi secara cara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara elemen-elemen bernegara dengan elemen-elemen konstituenya seperti: *legitimacy* seperti halnya apakah pemerintah dipilih dan men dapat kepercayaan dari rakyatnya, *accountability scuring of human right, autonomy and devolution of power* dan *assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi dan sejauhmana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.<sup>160</sup>

Dari berbagai pengertian tentang *Good Governance* dapat disimpulkan bahwa suatu konsep tata pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan penggunaan otoritas politik dan kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi pembangunan masyarakat yang solid dan bertanggung jawab secara efektif melalui pembuatan peraturan dan kebijakan yang absah dan yang merujuk pada kesejahteraan rakyat, pengambilan keputusan, serta tata laksana pelaksanaan kebijakan.

Pengertian *good governance* diatas merupakan suatu pemahaman atau pijakan dari akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. *Good governance* sebenarnya mempunyai makna sebagai kepengelolaannya atau kepengarahannya yang baik bukan pemerintahan yang baik. Memang pemahaman ini mempunyai perbedaan dengan pemahaman dasar di lingkungan kita selama ini, antara lain yang diperkenalkan oleh lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawaasn Keuangan dan Pembangunan.

---

<sup>159</sup> Sedarmayanti, *Op. Cit.*, h. 3.

<sup>160</sup> *Ibid.*

Lembaga Administrasi Negara menyimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif, diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 Tentang Pendidikan Dan Jabatan Pegawai Negeri, merumuskan arti *good governance* sebagai berikut: “Kepemerintahan yang mengemban akan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.”

Dengan demikian, pada dasarnya unsur-unsur dalam pemerintahan (*governance stakeholders*) dapat dikelompokkan menjadi 3 kategori yaitu:

- a. Negara/Pemerintahan: Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani.
- b. Sektor swasta: Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti industri pengolahan perdagangan, perbankan dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal
- c. Masyarakat Madani: masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.<sup>161</sup>

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjwai setiap langkah *governance*. *Good governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-

---

<sup>161</sup> *Ibid*, h. 4.



sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang per orang atau kelompok tertentu.<sup>162</sup>

Sebagaimana telah disebutkan diatas, ada tiga pilar pokok yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yakni pemerintah, masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil, dan pasar atau dunia usaha. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinerjik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan, transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.<sup>163</sup>

Prinsip mendasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan dengan pola pemerintah yang tradisional, adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Kesimpulan dari hasil studi interaksi antara pemerintahan dan masyarakat sebagaimana dikemukakan Duclaud Williams sebagaimana dikutip oleh Kooiman adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa keberadaan struktur kekuasaan, metode, dan instrumen Pemerintahan tradisional dewasa ini telah gagal;
- b. Berbagai bentuk dan ruang lingkup kegiatan interaksi sosial politik yang baru telah muncul, tetapi format kelembagaan dan pola tindakan mediasi berbagai kepentingan yang berbeda pada kenyataannya masih belum tersedia;

---

<sup>162</sup> Lalolo Krina, "Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi", Makalah, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemrintahan yang Baik, Jakarta, 2003, h. 4.

<sup>163</sup> Sofian Effendi, "Membangun Good Governance : Tugas Kita Bersama", Makalah, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, diunduh dari <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf>, Selasa, 1 Juli 2017, pukul 11:17.

- c. Terdapatnya berbagai isu baru yang sangat strategis dan menjadi pusat perhatian seluruh aktor yang terlibat dalam interaksi sosial politik, baik dari lingkungan pemerintah maupun masyarakat;
- d. Diperlukan adanya konvergensi atau keseragaman tujuan dan kepentingan untuk menghasilkan dampak yang ber sifat sinergis atau situasi “menang-menang” (*win-win solution*).<sup>164</sup>

Disamping itu, kondisi subjektif yang harus dimunculkan dalam diri setiap aktor yang terlibat dalam rangka pengembangan konsep pemerintahan adalah adanya

- a. Derajat tertentu dalam sikap saling mempercayai atau saling memahami
- b. Kesiapan untuk memikul tanggung jawab bersama
- c. Derajat tertentu terlibat politik dan dukungan sosial masyarakat.

Dalam masyarakat modern yang dinamis dan kompleks serta beraneka ragam dewasa ini, pemerintah dan masyarakat umum memiliki berbagai tugas baru antara lain sebagai berikut:

- a. Pemberdayaan interaksi sosial politik, hal ini mengandung arti penarikan diri dalam berbagai kesempatan namun seringkali hal ini berarti mengambil tanggung jawab untuk mengorganisasikan interaksi sosial politik yang memberikan dorongan bagi pertumbuhan sistem interaksi sosial politik untuk mengaturnya sendiri.
- b. Pembentukan dan pemeliharaan kelangsungan berbagai jenis dan bentuk “*Co-arrangements*” dimana permasalahan tanggung jawab dan tindakan kolektif ditanggung bersama.

Lebih lanjut Kooiman merekomendasikan beberapa pedoman sebagai kerangka acuan dalam perumusan mengaktualisasikan gagasan konsepsional pemerintahan sebagai berikut:

- a. Bahwa orientasi interaksi dan eksternal bagi organisasi pemerintah merupakan salah satu hal yang sangat penting dan strategis;
- b. Administrasi publik harus mampu memberi perhatian terhadap beragam sudut pandang administratif, politik, ilmiah, dan sosial serta harus mempertimbangkan berbagai pengertian yang berlaku mengenai permasalahan tindakan kolektif dan upaya pemecahannya dari dalam diri administrasi publik tersebut;

---

<sup>164</sup> Duclaud Williams dalam Sedarmayanti, *Op. Cit.*, h. 39.

- c. Pemerintah harus mampu mencoba mendelegasikan tanggung jawab makro terhadap mencoba berbagai unsur pelaku sosial dan pada saat yang bersamaan mendorong mereka untuk mengambil dan menerima tanggung jawab tersebut;
- d. Peranan pemerintah pada akhirnya perlu dibekali dengan kemampuan diri dan kompetensi untuk menjembatani konflik diantara berbagai kelompok kepentingan dan berbagai hambatan lainnya dalam kerangka sosial politik.<sup>165</sup>

Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja. Dalam hal ini terdapat 6 (enam) prinsip bagi pemerintah dalam memposisikan diri, antara lain:

- a. Dalam kolaborasi yang dibangun, negara/pemerintah tetap bermain sebagai figur kunci namun tidak mendominasi, serta memiliki kapasitas mengkoordinasi (bukan memobilisasi) aktor aktor institusi-institusi semi dan non-pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan public.
- b. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari yang Semula dipahami sebagai “kekuasaan atas” menjadi “kekuasaan untuk” menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan, dan menyelesaikan masalah publik.
- c. Negara, NGO, swasta, dan masyarakat lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan (tidak menyebut setara).
- d. Negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom, dinamis.
- e. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta penyelenggaraan layanan public.
- f. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan

---

<sup>165</sup>*Ibid*, h. 40-41.

kepentingan, pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.<sup>166</sup>

Dalam mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*Good Governance*), menuntut setiap pejabat publik baik politisi maupun birokrasi, wajib bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan kepada publik segala sikap, perilaku dan kebijakannya dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan yang diamanahkan kepadanya. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. pemerintahan tidak dimaksudkan untuk melayani dirinya sendiri, kelompoknya, keluarganya, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kretivitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Pendapat yang lain yaitu, *Good Governance* adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law* (kerangka hukum). Karenanya *Good Governance* menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada di masyarakat. Ini hanya bisa jika pemerintahan itu dekat dengan rakyat.

Dalam Rencana Strategis Lembaga Administrasi Negara tahun 2000 2004, disebutkan perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) yakni "...proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, profesional, menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia, desentralistik, partisipatif, transparan, keadilan, bersih dan akuntabel, selain berdaya guna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa".

Selain itu, Gambir Atta<sup>167</sup> mengungkapkan pula bahwa "unsur utama *governance*", yaitu akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum ditambah kompetensi manajemen dan hak-hak azasi manusia.

Berikutnya *United Nation Development Program* (UNDP) pada tahun 1997 mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang

---

<sup>166</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah ; Desentralisasi dan Pengembangan SDA Aparatur Pemd dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2003, h. 65-66.

<sup>167</sup> Gambir Atta dalam Sedarmiyanti, *Op. Cit.*, h. 12.

harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi:

1. Partisipasi: Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasi masing-masing.
2. Aturan Hukum: kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
3. Transparansi: Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya Tanggap: Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi Konsensus: Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. Berkeadilan: Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya
7. Efektivitas dan Efisiensi: Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas: Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik.
9. Visi strategis: Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.<sup>168</sup>

Keseluruhan karakteristik atau prinsip *good governance* adalah saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri.

---

<sup>168</sup> *Ibid*, h. 23.

Selanjutnya, dapat disimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:

1. Akuntabilitas: Adanya kewajiban bagi aparaturnya pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan: Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. Aturan Hukum: Pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Mustopadidjaja merekomendasikan pula agar “Format Bernegara Menuju Masyarakat Madani” sebagai sistem penyelenggaraan negara baik di pusat maupun di daerah perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip Demokrasi dan Pemberdayaan

Penyelenggaraan negara yang demokratis adalah adanya pengakuan dan penghormatan negara atas hak dan kewajiban warga negara, termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan dan mengekspresikan diri secara rasional sebagai wujud tanggungjawabnya penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa.

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat, peranan pemerintah dapat ditingkatkan antara lain melalui:

- a. Pengurangan hambatan dan kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat;
  - b. Perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat;
  - c. Pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan dalam kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber produktif sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Prinsip Pelayanan

Upaya pemberdayaan memerlukan semangat untuk melayani masyarakat, dan menjadi mitra masyarakat atau melakukan kerjasama dengan masyarakat. Aparatur negara perlu menghayati makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara yang esensinya adalah melayani publik.

### 3. Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Aparatur dan sistem manajemen pemerintahan harus mengembangkan sistem keterbukaan dan sistem akuntabilitas, harus bersikap terbuka untuk mendorong pimpinan dan seluruh sumber daya manusia didalamnya berperan mengamalkan dan melembagakan kode etik, serta dapat menjadikan mereka sebagai panutan masyarakat dalam rangka pelaksanaan pertanggungjawaban kepada masyarakat dan negara. Upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha melalui peningkatan partisipasi dan kemitraan dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan:

- a. Mengembangkan keterbukaan birokrasi pemerintah.
- b. Deregulasi dan debirokratisasi peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan proses peraturan, kebijaksanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan.

### 4. Prinsip Partisipasi

Dalam hubungan ini, masyarakat harus mendapat kesempatan luas dalam berperan serta menghasilkan barang dan jasa publik melalui proses kemitraan dan kebersamaan. Prinsip ini sejalan dengan salah satu prinsip *Reinventing Government* yaitu “*empowering rather than serving*”.

### 5. Prinsip Kemitraan

Perlu diciptakan iklim yang kondusif untuk terwujudnya kemitraan dunia usaha dengan pemerintah, serta keserasian dan keseimbangan kemitraan antara dunia usaha skala besar, menengah dan kecil dalam produksi dan pe-masaran barang dan jasa, dan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya.

### 6. Prinsip Desentralisasi

Pembangunan pada hakekatnya dilaksanakan di daerah, karena itu berbagai kewenangan yang selama ini ditangani oleh pemerintah sebagian besar perlu diserahkan kepada daerah.

## 7. Konsistensi Kebijakan dan Kepastian Hukum

Peningkatan pembangunan dan efisiensi nasional membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat perundang-undangan, namun tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukumnya.<sup>169</sup>

Prinsip *Good Governance* dituangkan pula dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Menurut Undang-Undang ini penyelenggara Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Hal yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para Penyelenggara Negara dan pemimpin pemerintahan. Untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

---

<sup>169</sup> *Ibid*, h. 24-25.



memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya pada bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme disebutkan bahwa Undang-undang ini merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Sasaran pokok undang-undang ini adalah para Penyelenggara Negara yang meliputi Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara, Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara, Menteri, Gubernur, Hakim, Pejabat Negara, dan atau pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berhasil tidaknya penciptaan *Good Governance*, sangat tergantung pelaksanaannya oleh pejabat publik maupun pejabat lainnya yang telah diamanahkan oleh masyarakat dan negara ini.

Pejabat lain yang dimaksud dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme adalah pejabat umum atau pejabat publik. Dalam hal ini pejabat umum seperti Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Lelang memiliki fungsi dan peranan yang sangat penting bagi masyarakat dan Negara.

Pejabat umum yang dimaksud diatas menjalankan sebagian kekuasaan negara untuk melayani kebutuhan masyarakat di bidang hukum privat sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-

masing pejabat umum tersebut. Notaris dapat membuat seluruh akta selain yang telah ditugaskan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Lelang. Pejabat Pembuat Akta Tanah memiliki kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah dan hak miliki atas satuan rumah susun, antara lain akta jual beli, akta tukar menukar, akta hibah, akta pembagian hak bersama, akta inbreng, akta pemberian hak guna bangunan atau hak pakai diatas hak milik, akta pemberian hak tanggungan dan surat kuasa membebaskan hak tanggungan. Sedangkan untuk Pejabat Lelang diberikan kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan Lelang.

Sebagai sosok yang perannya sangat sentral karena menjalankan kekuasaan negara untuk melayani masyarakat, maka pejabat umum juga dibebani tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas jabatannya, dituntut untuk selalu bekerja secara profesional serta harus selalu melaksanakan jabatan dengan berpegang teguh pada peraturan perundang-undangan yang ada.

Dari beberapa penjabaran mengenai prinsip-prinsip *Good Governance* yang telah dijabarkan diatas, hampir pada semua sumber yang menjabarkan tentang prinsip *Good Governance* meletakkan Akuntabilitas sebagai bagian dari prinsip *Good Governance*. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas Pejabat Umum, maka prinsip akuntabilitas inilah yang melandasi adanya pemisahan terhadap jabatan Pejabat Umum.

Prinsip Akuntabilitas secara umum dapat dimaknai sebagai suatu prinsip yang mengedepankan tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas jabatan. Muara dari aspek pertanggungjawaban dari pejabat umum inilah yang menjadikan jabatan pejabat umum dibagi menjadi Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Lelang.

Notaris dalam pelaksanaan tugas jabatannya bertanggungjawab untuk melaporkan hal-hal yang berkaitan dengan jabatannya kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan juga kepada Majelis Pengawas yang menerima delegasi dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait pengawasan terhadap Notaris

Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pelaksanaan tugas jabatannya memiliki kewajiban untuk melaporkan pelaksanaan tugas jabatannya kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui kantor Pertanahan yang ada di tempat

kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sedangkan Pejabat Lelang dalam pelaksanaan tugas jabatannya memiliki kewajiban untuk melaporkan pelaksanaan tugas jabatannya kepada Menteri Keuangan melalui Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

Adanya pemisahan tersebut ditujukan agar dalam pelaksanaan tugas jabatannya seorang pejabat umum mampu bekerja secara profesional. Pejabat Umum akan mampu melaksanakan tugas jabatan secara profesional apabila memiliki kualitas diri yang mumpuni dan juga apabila ada lembaga yang berfungsi sebagai pengawas. Pengawasan terhadap Pejabat Umum yang dilakukan oleh masing-masing lembaga sebagaimana telah disebutkan diatas akan berjalan maksimal karena pada masing-masing kewenangan Pejabat Umum baik itu Notaris, PPAT maupun Pejabat Lelang ada lembaga yang mengawasinya secara khusus dan sesuai dengan bidang masing-masing.

## **6.2. Preskripsi Pengaturan Pejabat Umum Yang Dilandasi Prinsip *Good Governance***

Pada sub bab sebelumnya telah dibahas mengenai Prinsip Akuntabilitas yang melandasi pemisahan jabatan Pejabat Umum. Sebagaimana telah diuraikan bahwa Prinsip Akuntabilitas sebagai bagian dari Prinsip *Good Governance* wajib terdapat pada setiap kegiatan pemerintahan, baik yang dilaksanakan oleh Pejabat Negara maupun oleh Pejabat Umum.

Akuntabilitas pejabat umum baik itu Notaris, PPAT dan Pejabat Lelang menurut Habib Adjie terdiri dari beberapa bagian akuntabilitas, yaitu:

### **1. Akuntabilitas Spritual.**

Hal ini berkaitan dengan keyakinan secara langsung vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa dan bersifat pribadi. Akuntabilitas seperti ini dapat dilihat dari kalimat yang tercantum dalam lafal Sumpah/janji Jabatan Pejabat Umum sebelum melaksanakan tugas jabatannya, yaitu “Demi Allah, saya bersumpah”. Oleh itu karena bagaimana implementasi Akuntabilitas Spritual ini akan tergantung kepada pribadi Pejabat yang bersangkutan. Hanya Tuhan Yang Maha Esa dan dirinya yang tahu. Akuntabilitas Spritual ini seharusnya mewarnai setiap tindakan/perbuatan

Pejabat Umum ketika menjalankan tugas jabatannya, artinya apa yang diperbuat oleh Pejabat Umum bukan hanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat saja, tapi juga kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu sangat penting nilai-nilai Ke”Tuhan”an menyertai setiap perilaku, tindakan dan perbuatan Pejabat Umum.

2. Akuntabilitas Moral Kepada Publik.

Kehadiran Pejabat Umum adalah untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan akta-akta otentik ataupun surat-surat yang lainnya yang menjadi kewenangan Pejabat Umum tersebut. Oleh karena itu masyarakat berhak untuk mengontrol “hasil kerja” dari Pejabat Umum. Salah satu konkretisasi dari akuntabilitas ini, misalnya masyarakat dapat menuntut seorang Pejabat Umum jika ternyata hasil pekerjaannya merugikan anggota masyarakat. Ataupun ada tindakan-tindakan Pejabat Umum yang dapat “mencederai” masyarakat yang menimbulkan kerugian baik materi maupun immateril kepada masyarakat.

3. Akuntabilitas Hukum.

Pejabat Umum bukan orang atau jabatan yang “imun” (kebal) dari hukum. Jika ada perbuatan atau tindakan Pejabat Umum yang menurut ketentuan hukum yang berlaku dapat dikategorikan melanggar hukum (pidana, perdata, administrasi), maka mau tidak mau Pejabat Umum harus bertanggungjawab.

4. Akuntabilitas Profesional.

Pejabat Umum dapat dikatakan profesional jika dilengkapi dengan berbagai keilmuan yang mumpuni yang dapat diterapkan dalam praktek, tapi bukan berarti “tukang”, tapi dalam hal bagaimana mengolah nilai-nilai atau ketentuan-ketentuan yang abstrak menjadi suatu bentuk yang tertulis (akta) sesuai yang dikehendaki oleh para pihak. Oleh karena itu kita jangan lelah dan bosan untuk senantiasa meningkatkan kualitas dan kuantitas keilmuan agar senantiasa profesional. Adanya kegiatan refreshing dan upgrading yang dilakukan selama ini dapat meningkatkan “*intellectual capital*” dan juga “*supplement intellectual*” bagi Pejabat Umum.

5. Akuntabilitas Administratif.

Sebelum menjalankan tugas jabatan sebagai Pejabat Umum sudah tentu seorang Pejabat Umum telah mempunyai surat

pengangkatan sehingga legalitasnya tidak perlu dipertanyakan lagi, tapi yang sampai saat ini masih jadi pertanyaan, sebagai Pejabat Umum secara administratif dalam pengangkatan dan penggajian karyawan.

#### 6. Akuntabilitas Keuangan.

Bentuk akuntabilitas dalam bidang keuangan ini yaitu melaksanakan kewajiban untuk membayar pajak. Ataupun membayar kewajiban lain kepada organisasi, seperti iuran bulanan misalnya. Kemudian juga membayar gaji para karyawan harus sesuai dengan Upah Minimum Regional (UMR).<sup>170</sup>

Dalam kaitannya dengan Jabatan Notaris, akuntabilitas Notaris lahir dari adanya kewajiban-kewajiban dalam Jabatan Notaris. Bentuk Akuntabilitas Notaris dapat dilihat dari beberapa ketentuan dalam UUJN antara lain:

1. Pasal 7 UUJN: “Dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengambilan sumpah/janji jabatan Notaris, yang bersangkutan wajib: .... b. menyampaikan berita acara sumpah/janji jabatan Notaris kepada Menteri, Organisasi Notaris, dan Majelis Pengawas Daerah...”
2. Pasal 16 ayat (1) huruf j UUJN: “Dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib: .... j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
3. Pasal 61 ayat (1) UUJN: “ Notaris, secara sendiri atau melalui kuasanya, menyampaikan secara tertulis salinan yang telah disahkannya dari daftar akta dan daftar lain yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lama 15 (lima belas) hari pada bulan berikutnya kepada Majelis Pengawas Daerah.”
4. Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) UUJN: “(1) Pengawasan tas Notaris dilakukan oleh Menteri. (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri membentuk Majelis Pengawas.”

---

<sup>170</sup> Habib Adjie I, *Op. Cit.*, h. 32-33.

5. Pasal 68 UUJN: “Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) terdiri atas: a. Majelis Pengawas Daerah; b. Majelis Pengawas Wilayah; dan c. Majelis Pengawas Pusat.”
6. Pasal 70 UUJN: Majelis Pengawas Daerah berwenang: ... b. melakukan pemeriksaan; terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun atau setiap waktu yang dianggap perlu.”

Beberapa Pasal dalam UUJN tersebut diatas merupakan bentuk akuntabilitas Notaris. Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya selain bertanggung jawab secara langsung pada masyarakat yang menggunakan jasanya juga bertanggungjawab kepada Negara yang dalam hal ini melalui Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia serta lembaga yang menerima delegasi dari Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris yaitu Majelis Pengawas Notaris.

Sebagai sebuah jabatan yang dilahirkan dengan tujuan untuk menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum yang diselenggarakan melalui jabatan tertentu serta demi tercapainya kebenaran dan keadilan, maka sudah selayaknya akuntabilitas Notaris harus nmenjadi pejabatnya.

Selanjutnya mengenai bentuk akuntabilitas PPAT dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya ditulis Peraturan Jabatan PPAT). Lahirnya lembaga PPAT didasari alasan dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah ditetapkan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberi kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadi kandasar pendaftaran. Tentang Akuntabilitas PPAT diatur dalam beberapa Pasal Peraturan Jabatan PPAT, antara lain:

1. Pasal 5 Peraturan Jabatan PPAT: “PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.” mengenai Menteri yang dimaksud dalam hal ini dijelaskan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Jabatan PPAT: “Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan.”
2. Pasal 19 Peraturan Jabatan PPAT: “Dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 PPAT wajib: .... c. menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan;”
3. Pasal 21 ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT: “Akta PPAT dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Menteri.”
4. Pasal 26 ayat (3) Peraturan Jabatan PPAT: “PPAT wajib mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.”
5. Pasal 33 Peraturan Jabatan PPAT: “Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT.”

Pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya ditulis Perkaban 1/2006 juga terdapat bentuk akuntabilitas PPAT yang dinyatakan dalam Pasal 62 Perkaban 1/2006:

- (1) PPAT wajib menyampaikan laporan bulanan mengenai semua akta yang dibuatnya paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya kepada Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah.
- (2) PPAT wajib menyampaikan laporan bulanan mengenai Akta Jual-beli, Akta Tukar Menukar, Akta Hibah, Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan, Akta Pembagian Hak Bersama, Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, dan

Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak.

Dari adanya rumusan tersebut diatas mengenai akuntabilitas PPAT terlihat bahwa pertanggungjawaban PPAT tidak hanya pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tetapi juga kepada Kantor Pelayanan Pajak. Hal ini disebabkan dari adanya pajak yang lahir dari transaksi peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun melalui transaksi jual beli, hibah, tukar menukar dan lain-lain

Untuk Pejabat Lelang khususnya Pejabat Lelang Kelas II, akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas jabatannya dapat dilihat pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor Nomor 175/PMK.06/2010 Tentang Pejabat Lelang Kelas II, yaitu:

1. Pasal 2 PMK 175/PMK.06/2010: “Pejabat Lelang Kelas II diangkat dan diberhentikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri.”
2. Pasal 23 175/PMK.06/2010: “Direktur Jenderal dan Kepala Kantor Wilayah karena jabatannya (*ex officio*) menjadi Pengawas Lelang (*Superintenden*) Pejabat Lelang Kelas I”

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa pertanggungjawaban masing-masing Pejabat Umum dilaksanakan kepada lembaga yang berbeda-beda, sehingga dengan demikian meskipun jabatan Notaris, PPAT dan Pejabat Lelang Kelas II dijalankan oleh satu orang saja namun untuk pertanggungjawaban terhadap masing-masing jabatan dilakukan secara terpisah kepada lembaga masing-masing. Hal tersebut terjadi karena masing-masing lembaga mempunyai bidang tersendiri. Notaris dalam bidang pelayanan akta secara umum, PPAT untuk akta yang khusus mengenai peralihan hak atas tanah dan Pejabat Lelang Kelas II dalam pelaksanaan lelang sukarela.

Dari uraian mengenai prinsip-prinsip *good governance* yang telah diuraikan dalam sub bab sebelumnya hanya prinsip akuntabilitas saja yang melandasi pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia. Apabila dikaitkan dengan karakteristik prinsip *good governance* dalam UNDP yang saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri maka jelas bahwa pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia tidak merefleksikan prinsip *good governance*.



Hal tersebut menjadi semakin jelas apabila kembali dikaitkan dengan prinsip efektifitas dan efisiensi yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Efektivitas dan efisiensi dalam pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia hanya dapat berjalan satu arah, yaitu bagi masyarakat pengguna jasa Pejabat Umum namun tidak bagi Pejabat Umum yang melaksanakan jabatan tersebut. Pemisahan Pejabat Umum menjadi tidak efektif dan efisien karena dalam pelaksanaannya memungkinkan untuk dirangkap jabatan oleh satu orang.

Dilaksanakannya tugas jabatan Pejabat Umum oleh seorang Pejabat Umum yang merangkap 3 (tiga) jabatan sekaligus mempersulit pertanggungjawaban Pejabat tersebut dalam karena laporan atas pelaksanaan tugas jawabannya dilakukan pada lembaga-lembaga yang berbeda, hal ini tentunya menjadi tidak efektif dan efisien bagi Pejabat Umum.

### **6.3. Relevansi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum Dalam Konteks Pelayanan Publik Modern**

Sebuah era yang baru selalu menghasilkan sesuatu inovasi yang baru pula, termasuk di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebuah inovasi sangat penting dilakukan karena akan sangat membantu dalam proses kerja yang lebih variatif dan efisien, namun tentunya pula harus secara normatif. Inovasi dalam pemerintahan telah terjadi pada proses pelayanan publik yaitu adanya semacam strategi dalam memberikan motivasi lain untuk melakukan kegiatan pelayanan publik.

Untuk itu, dalam pemberian motivasi pelayanan publik perlu adanya strategi-strategi khusus yang menunjang merasuknya motivasi tersebut kedalam jiwa pelaksana penyelenggaraan pelayanan publik. Hal inilah yang menjadi penting untuk diketahui lebih jauh terutama oleh pelaksana pelayanan publik karena dapat membantu menciptakan motivasi baru selain dari motivasi utama pelayanan publik yaitu untuk melayani kepentingan publik.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing masing pihak
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum, harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku
- c. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diusahakan agar memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan
- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh Instansi Pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku

Dalam paradigma atau model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Dalam model ini, kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil negosiasi dari berbagai nilai yang ada dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elit politik seperti yang tertulis dalam peraturan perundang undangan.

Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara transparan dan adil. Peranan pemerintah hanyalah memfasilitasi dalam negosiasi dari berbagai keinginan warga. Oleh sebab itu birokrasi harus akuntabel pada berbagai aspek kepentingan dan aspek politik yang berlaku, termasuk standar profesional dan kepentingan warga.

Karakteristik universal pelayanan publik itu dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pelayanan publik berorientasi kepentingan publik. Maksudnya, keputusan-keputusan yang diproduksi otoritas publik yang terkait dengan pelayanan publik harus mendahulukan kepentingan publik dan nilai-nilai publik. Perbedaan yang terjadi antar hanyalah soal apa dan bagaimana mendefinisikan kepentingan dan nilai-nilai publik tersebut. Di negara-negara demokrasi, pelayanan publik memiliki peran dan tanggung jawab untuk menegakkan nilai-nilai demokratis dan memastikan pemenuhan hak-hak warga negara.

2. Konsekuensi ciri pelayanan publik berorientasi kepentingan publik adalah para pelayan publik tidak boleh bebas nilai (*value free*). Ia harus berpihak, yakni berpihak kepada kepentingan publik. Sebab, para pelayan publik memiliki peran sebagai *the guardian of public interest*. Bagaimana konsepsi *the guardian of public interest* ini diterjemahkan sangat tergantung pada pilihan ideologi rezim, desain sistem politik, dan dinamika sosial, ekonomi, politik yang berkembang di suatu negara. Di negara-negara liberal, negara minimalis merupakan sosok *the guardian of public interest* yang diidam-idamkan. Di negara-negara yang memiliki akar sosialisme (*misalnya*, Jerman) negara kesejahteraan merupakan tafsir ideal atas fungsi negara sebagai *the guardian of public interest*.
3. Proses pelayanan publik itu harus partisipatif dan memberdayakan, *fast, flexible, dan friendly*, ekonomis (efisien, efektif, dan produktif), berkeadilan sosial dan ekologis serta akuntabel secara horizontal, vertikal, internal dan eksternal responsif dan transparan. Ciri ketiga ini merupakan konsekuensi logis karakter pelayanan publik yang berorientasi kepentingan publik, berlandaskan nilai-nilai publik, dan bersifat *value free*. Ciri ketiga ini menekankan arti penting pelayanan publik sebagai proses yang nonmekanis, tetapi relasi dinamis antara manusia dengan kelompoknya, manusia dengan alam sekitarnya, dan manusia dengan struktur-stuktur ekonomi-politik yang dibentuk dalam rangka pengaturan kehidupan bersama.
4. Tindakan para pelayan publik mempertimbangkan etika tertentu. Etika adalah seperangkat moral. Nilai-nilai moral tak bisa dihilangkan dari proses pelayanan publik karena aktivitas ini tetap menempatkan manusia sebagai pelaku utamanya. Meskipun peran manusia sebagai pelayan publik diatur dalam kerangka sistem tertentu mekanis, tetapi ia tetap tidak bisa menghilangkan keberadaan nilai-nilai moral yang akan menjadi lem perekat beragam komponen dalam sistem pelayanan publik.
5. Sistem dan proses pelayanan publik dibangun atas dasar aturan, hukum, dan kesepakatan tertentu. Apakah dasar aturan, hukum dan kesepakatan ini dibuat atas prinsip-prinsip demokratis atau tidak akansangat ditentukan bentuk negara dan/atau bentuk pemerintahan yang berlaku di negara-negara tersebut. Negara-

negara modern, apakah itu berbentuk republik, monarki absolut, atau monarki konstitusional, membutuhkan sistem dan kelembagaan pelayanan publik. Dalam konteks negara, pelayanan publik harus berbasis hukum positif karena ia bagian dari penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan yang berlandaskan *rule of the law*. Keberadaan aturan hukum ini tidak hanya dimaksudkan untuk memenuhi aspek legalitas pelayanan publik yang dilakukan institusi negara, tetapi bagian tak terpisahkan dari pemenuhan prinsip legitimasi politik.<sup>171</sup>

Hukum yang mengatur pelayanan publik merupakan produk proses politik yang dibuat lembaga-lembaga politik yang anggotanya dipilih rakyat sebagai pemilik sah kekuasaan. Pelayanan publik yang berlandaskan hukum sama artinya dengan pelayanan publik memiliki kekuatan legitimasi.

Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktek *good governance* diperlukan manajemen yang reformis. *Bad governance* yang selama ini terjadi dalam birokrasi publik, merupakan warisan zaman kolonial dan hasil dari suatu proses interaksi yang rumit dari akumulasi masalah yang melekat dalam kehidupan birokrasi publik. Pola pikir yang selama ini telah menginspirasi perilaku birokrasi publik perlu dirubah atau diperbaiki, agar menghasilkan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat sesuai tuntutan dan harapannya. Perubahan pola pikir dan budaya kerja organisasi menjadi prasyarat utama, kalau kita ingin mewujudkan perilaku birokrat kita melahirkan sosok aparatur yang profesional, kompeten, tanggap dan bertanggung jawab.<sup>172</sup>

Pemisahan jabatan Pejabat Umum yang ada di Indonesia adalah salah bentuk peninggalan jaman kolonial yang saat ini sudah tidak lagi relevan dengan perkembangan jaman. Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, secara historis sejak awal mula keberadaan Pejabat Umum di Indonesia memang sudah dilahirkan secara terpisah dan umumnya dijabat oleh orang yang berbeda pula.

---

<sup>171</sup> Alamsyah, "Karakteristik Universal Pelayanan Publik: Sebuah Tinjauan Teoritik", *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 7 No. 3 Tahun 2011 h. 359.

<sup>172</sup> Mutroni Heffy, "Reformasi Manajemen Pelayanan Publik Menuju Good Governance", *Jurnal*, diunduh dari <https://media.neliti.com/media/publications/52384-ID-reformasimanajemen-pelayanan-publik-men.pdf>, h. 323.

Namun demikian haruslah dilihat bagaimana keadaan masyarakat dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat pada masa itu.

Pada masa awal mula lahirnya jabatan Pejabat Umum jauh sebelum Indonesia merdeka, jumlah populasi masyarakat pada saat itu belum sebanyak jumlah masyarakat pada saat ini sehingga belum banyak pula masyarakat yang membutuhkan dan menggunakan jasa Pejabat Umum. Kondisi tersebut bagi Pejabat Umum tentunya membuat pekerjaannya tidak terlalu sulit untuk dilaksanakan dan tidak membuang banyak waktu khususnya terkait pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas jabatannya.

Pada saat ini, dengan jumlah masyarakat yang sudah jauh bertambah secara drastis apabila dibandingkan dengan pada saat lahirnya lembaga-lembaga Pejabat Umum, membuat aktivitas yang berkaitan dilakukannya suatu perbuatan hukum antara manusia yang satu dengan manusia lainnya semakin meningkat sehingga Pejabat Umum tersebut juga melakukan pekerjaan yang semakin banyak. Hal tersebut ditambah dengan realita bahwa 3 (tiga) jenis jabatan Pejabat Umum yang ada di Indonesia banyak dirangkap atau dilaksanakan oleh 1 (satu) orang, atau dengan kata lain 1 (satu) orang memiliki 3 (tiga) jabatan Pejabat Umum yaitu Notaris, PPAT dan Pejabat Lelang.

Kondisi tersebut tentunya menyulitkan bagi Pejabat Umum tersebut khususnya berkaitan dengan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas jabatannya khususnya dalam hal menyusun laporan pelaksanaan tugas jabatan yang dilaporkan kepada Kementerian yang berbeda. Hal ini menggambarkan bahwa pemisahan jabatan Pejabat Umum sudah tidak lagi relevan dengan konsep pelayanan publik modern yang mengedepankan keseimbangan dan persamaan hak warga negara.

Konsep efektifitas dan efisiensi yang melandasi pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia sebagaimana telah dijabarkan pada bab sebelumnya menjadi tidak relevan dengan pelayanan publik modern karena hanya berjalan satu arah. Bagi masyarakat yang membutuhkan jasa Pejabat Umum, atas adanya pemisahan tersebut dapat tercapai suatu kondisi yang efektif dan efisien karena masyarakat tahu harus kemana pada saat membutuhkan kepastian hukum atas perbuatan hukum yang dilakukannya. Namun pada sisi yang lain Pejabat Umum tidak mendapatkan rasa efektif dan efisien

karena proses pelaporan pelaksanaan tugas jabatan yang terpisah-pisah. Hal ini jelas menggambarkan adanya ketidakseimbangan dalam hak yang seharusnya diperoleh Pejabat Umum.

Telah dijelaskan pula dalam bab sebelumnya bahwa prinsip-prinsip *Good Governance* berlaku secara kumulatif dan bukan secara alternatif sehingga keseluruhan poin-poin dalam prinsip *Good Governance* tersebut haruslah dipenuhi tanpa terkecuali. Pada saat poin-poin tersebut tidak terpenuhi maka tidak dapat disebut telah terlaksana *Good Governance*. Berkaitan dengan pemisahan jabatan Pejabat Umum, dari prinsip *Good Governance* tersebut hanya prinsip akuntabilitas saja yang terpenuhi sehingga tidak dapat disebut bahwa dalam pemisahan jabatan Pejabat Umum telah merefleksikan prinsip *Good Governance*. Uraian tersebut menggambarkan bahwa pada saat ini perlu dilakukan unifikasi jabatan Pejabat Umum agar tercapai *Good Governance*.

## BAB VII

### LARANGAN RANGKAP JABATAN BAGI NOTARIS

#### 7.1 Melihat Kembali Sejarah Kelembagaan Jabatan Notaris Di Indonesia Sebagai Alasan Larangan Rangkap Jabatan

Lembaga Notaris telah lahir sejak jaman romawi kuno untuk memenuhi kebutuhan masyarakat berkaitan dengan catatan-catatan dari berbagai macam kegiatan. Pada jaman tersebut terdapat kelompok pelajar berprofesi sebagai pencatat atau disebut dengan *scribae* yang mempunyai tugas mencatat nota dan minuta dari bermacam kegiatan yang dikeluarkan salinannya baik menyangkut hubungan privat maupun hubungan publik.<sup>173</sup>

Di Indonesia Lembaga Notaris mulai masuk pada awal abad ke-XVII seiring dengan keberadaan *Vereenigde Oost Ind. Compagnie* (VOC) di Indonesia.<sup>174</sup> Pada awal abad XVII Pemerintah Kolonial Belanda meluaskan wilayah jajahannya ke Asia termasuk ke wilayah kepulauan Indonesia yang kemudian dikenal dengan sebutan kepulauan Hindia Belanda. Tujuan dari Pemerintah Belanda masuk ke Bumi Nusantara adalah untuk menguasai seluruh kekayaan alam yang ada. Sehubungan dengan hal tersebut Pemerintah Hindia Belanda membentuk perusahaan dagang negara dengan maksud memonopoli dan mengatur seluruh kebijakan perdagangan yang dikenal dengan nama VOC. Aktivitas perdagangan yang dilakukan VOC tersebut berdampak pada dibutuhkannya tenaga profesional pembuatan surat libel, akta perjanjian, akta yang berkaitan dengan perdagangan dan akta-akta lain yang dapat dijadikan sebagai alat bukti tertulis.<sup>175</sup>

Jan Pieterszoon Coen yang pada saat itu menjabat sebagai Gubernur Jendral di Jacatra (Jakarta sekarang) antara tahun 1671 sampai 1679 menganggap untuk keperluan para penduduk dan pedagang di Jakarta perlu mengangkat seorang notaris, yang disebut *Notarium Publicum*. Notaris pertama yang diangkat di Indonesia adalah Melchior Kerchem, sekretaris *College van Schepenen* pada tanggal 27 Agustus 1620. Melchior Kerchem kemudian dalam sejarah notaris

---

<sup>173</sup> A.A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa Dan Siapa Notaris Di Indonesia? : Sesuai UUJN Nomor 2 Tahun 2014*, Perwira Media Nusantara, Surabaya, 2015, h. 12.

<sup>174</sup> G. H. S. Lumban Tobing, *Op. Cit.*, h. 15.

<sup>175</sup> A.A. Andi Prajitno, *Op. Cit.*, h. 15.

dikenal sebagai notaris pertama di Indonesia. Dalam surat pengangkatannya sebagai Notaris pertama, tugas Melchior Kerchem melayani dan melakukan semua surat libel (*smaadscrijf*), surat wasiat di bawah tangan (*codicil*), persiapan penerangan, akta perjanjian perdagangan, perjanjian kawin, surat wasiat (*testament*) dan akta-akta lainnya dan ketentuan-ketentuan yang perlu dari kotapraja.<sup>176</sup>

Pada tahun 1860 Pemerintah Hindia Belanda memandang perlu untuk membuat peraturan-peraturan yang baru mengenai Jabatan Notaris di Nederlands Indie untuk disesuaikan dengan peraturan-peraturan jabatan Notaris yang berlaku di Belanda. Jabatan Notaris pada waktu itu tidak mempunyai sifat yang merdeka, berbeda halnya dengan sekarang ini, oleh karena para Notaris pada waktu itu tetap merupakan pegawai dari “*Oost Indische Compagnie*” yang dibentuk untuk kepentingan negara atau pemerintah Belanda.<sup>177</sup> Pengangkatan Notaris di Indonesia di wilayah Hindia Belanda pada waktu itu bertujuan untuk mengatur persaingan dagang yang berlatar belakang penjajahan. Hal ini dilakukan dengan menguasai bidang perdagangan secara monopoli dan sekaligus pengukuhan penguasaan wilayah jajahan pemerintah Belanda di bumi Nusantara.

Pada tanggal 16 Juni 1625, dikeluarkan instruksi terhadap Notaris. Instruksi ini hanya terdiri dari 10 (sepuluh) pasal, antara lain menetapkan bahwa notaris wajib merahasiakan semua apa yang ia kerjakan maupun informasi yang diterima dari kliennya, kecuali diminta oleh *Raad van Yustitie* atau Pengadilan. Selain itu Notaris tidak boleh menyerahkan salinan-salinan dari akta-akta kepada orang-orang yang tidak berkepentingan.<sup>178</sup>

Selanjutnya pada tanggal 7 Maret 1822 dikeluarkan *Instructie voor de Notarissen Residerende in Nederlands Indie Staatsblad* Tahun 1822 Nomor 11. Pasal 1 instruksi tersebut mengatur secara hukum batas-batas dan wewenang dari seorang notaris, dan juga menegaskan notaris bertugas untuk membuat akta-akta dan kontrak-kontrak, dengan maksud untuk memberikan kepadanya kekuatan dan pengesahan, menetapkan dan memastikan tanggalnya, menyimpan asli atau minutanya dan mengeluarkan grossenya, demikian juga

---

<sup>176</sup> Komar Andasmita, *Notaris I*, Sumur Bandung, Bandung, 1981, h. 37.

<sup>177</sup> A.A. Andi Prajitno, *Op. Cit.*, h. 13.

<sup>178</sup> R. Soegondo Notodisoerjo, *Op. Cit.* h. 23.



memberikan salinannya yang sah dan benar.<sup>179</sup> Instruksi ini telah diberlakukan di Belanda. Untuk Indonesia diberlakukan sejak pasal yang ada pada *notariswet* diadopsi ke Peraturan Jabatan Notaris ditambah dengan pasal-pasal yang dibutuhkan saat itu.<sup>180</sup>

Istilah atau sebutan dari jabatan Notaris tersebut di Indonesia lebih dikenal dengan pejabat umum atau *openbaar ambtenaar* pada zaman pemerintahan penjajah Hindia Belanda. Pada masa ini Notaris diangkat oleh pemerintah Hindia Belanda dari kalangan orang-orang pemerintahan, umumnya orang Belanda atau orang barat yang diberi kesempatan mengikuti pendidikan khusus, diklat (pendidikan kilat) yang diselenggarakan oleh pemerintah Hindia Belanda. Keadaan seperti ini lambat laun berakhir sejak proklamasi kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Indonesia merdeka maka banyak orang Belanda, karyawan sipil Belanda, termasuk Notaris Belanda yang pulang ke negaranya.<sup>181</sup>

Setelah Indonesia merdeka, 17 Agustus 1945, keberadaan Notaris di Indonesia tetap diakui berdasarkan ketentuan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan Aturan Peralihan UUD 1945 tersebut tetap diberlakukan Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie (Stbl. 1860:3). Notaris yang masih berada di Indonesia sampai dengan tahun 1954 merupakan Notaris (berkewarganegaraan Belanda) yang diangkat oleh Gubernur Jenderal (*Gouverneur Generaal*) berdasarkan Pasal 3 *Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie (staatsblad 1860:3)*.<sup>182</sup>

Pada tanggal 13 November 1954 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 700. Pasal 2 ayat (1) undang-undang tersebut, menegaskan bahwa dalam hal notaris tidak ada, Menteri Kehakiman dapat menunjuk seorang yang diwajibkan menjalankan pekerjaan-pekerjaan notaris. Mereka yang ditunjuk dengan kewajiban seperti tersebut dalam pasal ini disebut

---

<sup>179</sup> G.H.S. Lumban Tobing, *Op. Cit.*, h. 20.

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> A.A. Andi Prajitno, *Op. Cit.*, h. 15.

<sup>182</sup> Habib Adjie I, *Op.Cit.*, h. 5.

sebagai Wakil Notaris (Pasal 1 huruf c dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954), selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan, sambil menunggu ketetapan dari Menteri Kehakiman, Ketua Pengadilan Negeri dapat menunjuk seorang untuk sementara diwajibkan menjalankan pekerjaan-pekerjaan notaris.

Mereka yang ditunjuk dengan kewajiban seperti tersebut dalam pasal ini disebut sebagai Wakil Notaris Sementara (Pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954), sedangkan yang disebut notaris adalah mereka yang diangkat berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) *Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie* – (Pasal 1 huruf a Undang-Undang nomor 33 tahun 1954). Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 juga sekaligus menegaskan berlakunya *Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie* sebagai Reglemen untuk notaris di Indonesia dan dikenal dengan nama Peraturan Jabatan Notaris (PJN).

Notaris yang masih berada di Indonesia sampai dengan tahun 1954 merupakan notaris (berkewarganegaraan Belanda) yang diangkat oleh Gubernur Jendral (*Gouverneur Generaal*) berdasarkan Pasal 3 *Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie*. Ketentuan pengangkatan notaris oleh Gubernur Jendral (*Gouverneur Generaal*) oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 telah dicabut, yaitu tersebut dalam Pasal 2 ayat (3), dan juga mencabut Pasal 62, 62a, dan 63 *Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie*.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah tidak segera mengembangkan konsep peraturan baru bagi Lembaga Notaris. PJN yang berlaku sejak 1860 terus dipakai sebagai satu-satunya Undang-Undang yang mengatur Lembaga Notaris di Indonesia meskipun dilihat dari berbagai aspek PJN sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman. Undang-Undang yang menjadi awal lahirnya PJN yaitu *Notariswet* sendiri telah beberapa kali mengalami perubahan untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan hukum dan bisnis di negara Belanda sehingga di awal tahun 2000-an gagasan tentang perlunya perubahan PJN sudah tidak bisa dihindari lagi.<sup>183</sup>

Sejak tahun 1970 gagasan tentang perubahan PJN sebenarnya sudah mulai terdengar. Gagasan tersebut dilandasi karena konsep PJN

---

<sup>183</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Jati Diri Notaris Indonesia: Dulu, Sekarang Dan Masa Datang*, Gramedia, Jakarta, 2008, h. 49.

sudah tidak lagi relevan dengan dinamika Indonesia pasca kemerdekaan. filosofi yang ada dalam PJJN jelas tidak berdasar pada Pancasila dan UUD 1945. Kemerdekaan Indonesia telah mengakibatkan relevansi kandungan material dan formal PJJN menjadi berkurang. Pada saat era kolonial, Belanda menerapkan sistem diskriminasi hukum sedangkan dalam konsep hukum Indonesia merdeka adalah menempatkan semua warga negara dalam posisi yang sama di muka hukum. Dari aspek filosofis tersebut saja sudah tampak tidak relevannya PJJN dengan jiwa kemerdekaan Indonesia, apalagi elemen praktis lain yang terkandung di dalamnya. Atas dasar inilah diupayakan lahir suatu Undang-Undang yang merupakan produk hukum asli Indonesia dan berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945.<sup>184</sup>

Selain hal tersebut diatas, selama hampir 100 tahun keberadaan Lembaga Notaris di Indonesia telah membuat praktik Notaris berkembang dengan pesat bahkan melebihi dimensi yang telah diatur dalam PJJN. Dalam aspek praktis muncul sebuah kebutuhan untuk menghimpun berbagai macam peraturan dan ketentuan yang mengatur tentang Notaris di luar PJJN dalam suatu unifikasi Undang-Undang Jabatan Notaris. Perkembangan praktik dunia Kenotariatan juga semakin menuntut adanya landasan bagi Notaris yang memberikan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya.<sup>185</sup>

Pada masa sidang DPR tahun 2003-2004 Ikatan Notaris Indonesia mengajukan draft Undang-Undang Jabatan Notaris dan pada saat itu draft UUJN mendapatkan dukungan penuh dari Pemerintah serta DPR. Pada masa inilah menjadi awal lahirnya UUJN sebagai payung hukum bagi pelaksanaan tugas jabatan Notaris.

Pada tanggal 6 Oktober 2004 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris resmi diundangkan. Berlakunya UUJN membawa beberapa perubahan mendasar bagi pelaksanaan jabatan Notaris. Dalam Pasal 91 UUJN telah mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi:

---

<sup>184</sup> *Ibid*, h. 106.

<sup>185</sup> *Ibid*.

1. *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesia Staatsblad* Tahun 1860 Nomor 3, sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 101;
2. Ordonantie 16 September 1931 tentang Honorarium Notaris *Staatsblad* Tahun 1931 Nomor 110.
3. Undang-Undang Nomor 33 tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 700.
4. Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 4358.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 1949, tentang Sumpah/janji Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1949 Nomor 46, Tambahan Negara Republik Indonesia Tahun 1949 Nomor 665.

Dengan adanya UUJN tersebut, telah terjadi pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu undang-undang yang mengatur jabatan notaris sehingga dapat tercipta suatu unifikasi hukum yang berlaku untuk semua penduduk di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 2 UUJN, notaris diangkat oleh Menteri (dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia). Pengangkatan notaris bukan untuk kepentingan diri notaris sendiri tetapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya,<sup>186</sup> oleh sebab itu sejak kehadiran institusi notaris di Indonesia pengawasan terhadap 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 jabatan notaris, demi untuk pengamanan dari kepentingan masyarakat. Tujuan lain dari pengawasan terhadap notaris, bahwa notaris dihadirkan untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan alat bukti berupa akta otentik sesuai permintaan yang bersangkutan kepada notaris, sehingga tanpa adanya

---

<sup>186</sup> G. H. S. Lumban Tobing, *Op. Cit*, h. 301.

masyarakat yang membutuhkan notaris, maka notaris tidak ada gunanya.<sup>187</sup>

Dalam perkembangannya, Notaris sebagai pejabat umum yang menjalankan profesi dalam memberikan jasa hukum kepada masyarakat, perlu mendapatkan perlindungan dan jaminan demi tercapainya kepastian hukum. Jaminan perlindungan dan jaminan tercapainya kepastian hukum terhadap pelaksanaan tugas Notaris telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Namun, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan, yang juga dimaksudkan untuk lebih menegaskan dan memantapkan tugas, fungsi, dan kewenangan Notaris sebagai pejabat yang menjalankan pelayanan publik, sekaligus sinkronisasi dengan undang-undang lain. Atas dasar tersebut pada tanggal 15 Januari 2004 diundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Beberapa ketentuan yang diubah dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, antara lain:

1. penguatan persyaratan untuk dapat diangkat menjadi Notaris, antara lain, adanya surat keterangan sehat dari dokter dan psikiater serta perpanjangan jangka waktu menjalani magang dari 12 (dua belas) bulan menjadi 24 (dua puluh empat) bulan;
2. penambahan kewajiban, larangan merangkap jabatan, dan alasan pemberhentian sementara Notaris;
3. pengenaan kewajiban kepada calon Notaris yang sedang melakukan magang;
4. penyesuaian pengenaan sanksi yang diterapkan pada pasal tertentu, antara lain, berupa pernyataan bahwa Akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, peringatan lisan/peringatan tertulis, atau tuntutan ganti rugi kepada Notaris;
5. pembedaan terhadap perubahan yang terjadi pada isi Akta, baik yang bersifat mutlak maupun bersifat relatif;

---

<sup>187</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah – Seri Ke 1: Perbandingan Hukum Administrasi dan Sistem Peradilan Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 2-3.

6. pembentukan majelis kehormatan Notaris;
7. penguatan dan penegasan Organisasi Notaris;
8. penegasan untuk menggunakan bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi dalam pembuatan Akta autentik; dan
9. penguatan fungsi, wewenang, dan kedudukan Majelis Pengawas.

Telah menjadi sifat alamiah dari Undang-Undang bahwa apa yang terkandung di dalamnya senantiasa tertinggal dengan praktik yang terjadi di lapangan karena dinamika masyarakat yang berkembang. Dari adanya tahapan-tahapan perubahan dalam UUJN sebagaimana tersebut diatas telah terlihat bahwa penyempurnaan dalam UUJN berjalan secara terus menerus sehingga diharapkan mampu memberikan keadilan, kepastian dan perlindungan hukum baik bagi Notaris dalam pelaksanaan tugas jabatannya maupun bagi masyarakat yang membutuhkan jasa Notaris.

## **7.2 Karakteristik Pejabat Publik Di Indonesia**

Pasal 1 angka 1 UUJN menyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Ketentuan tersebut telah secara tegas menyatakan bahwa Notaris adalah Pejabat.

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.

Pada suatu jabatan butuh subjek untuk menjalankan jabatan tersebut sesuai dengan kewenangan yang melekat. Dari adanya kebutuhan tersebut maka diperlukan adanya Pejabat sebagai sosok yang menjalankan suatu jabatan. Kata Pejabat dalam kosakata bahasa Indonesia memiliki makna “Pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pemimpin) atau orang yang memegang suatu jabatan”<sup>188</sup> Berkaitan dengan Jabatan dan Pejabat tersebut Habib Adjie berpendapat:

Jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu

---

<sup>188</sup> <http://kbbi.web.id/jabat>, diakses Rabu, 19 Juli 2017, pukul 16.58 WIB.

lingkungan pekerjaan tetap. Jabatan merupakan suatu subjek hukum yakni pendukung hak dan kewajiban. Agar suatu jabatan dapat berjalan maka jabatan tersebut disandang oleh subjek hukum lainnya yaitu orang. Orang yang diangkat untuk melaksanakan jabatan disebut pejabat. Suatu jabatan tanpa ada pejabatnya, maka jabatan tersebut tidak dapat berjalan.<sup>189</sup>

Secara historis, penyebutan Notaris sebagai pejabat umum sudah ada mulai dari *Burgerlijk Wetboek*, Peraturan Jabatan Notaris sampai ke era berlakunya UUJN. Hal tersebut dapat dilihat dari :

1. Pasal 1868 BW yang menyebutkan : “*Eene authentieke acte is zoodanige welke in de wettelijken vorm is verleden, door of ten overstaan van openbare ambtenaren die daartoe bevoegd zijn ter plaatse alwaar zulkes is gescheid*” (Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat).<sup>190</sup>
2. Pasal 1 PJJN yang menyatakan : “Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain”.<sup>191</sup>
3. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, yang menyatakan : “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”
4. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, yang menyatakan : “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki

---

<sup>189</sup> Habib Adjie I, *Op. Cit.*, h. 10-11.

<sup>190</sup> Habib Adjie I, *Op. Cit.*, h. 13.

<sup>191</sup> Komar Andasasmita, *Op. Cit.*, h. 14.

kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.”

Penyebutan Pejabat Umum merupakan terjemahan dari kata *Openbaar Ambtenaar* dalam bahasa Belanda. R. Soegondo Notodisoerjo menyatakan penyebutan Notaris sebagai pejabat umum erat kaitannya dengan wewenang dan tugas kewajiban Notaris membuat akta otentik untuk masyarakat umum.<sup>192</sup> Kewenangan Notaris untuk melayani masyarakat umum tersebut dikatakan oleh Komar Andasasmita terbatas pada lapangan hukum perdata saja.<sup>193</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh R. Soesanto yang tidak memberikan terjemahan dari *Openbaar Ambtenaar* sebagai Pejabat Umum tetapi sebagai Pegawai umum:

“Pegawai umum adalah pegawai yang diangkat untuk keperluan siapa saja yang memerlukan surat (akta) menurut Pasal 1868. Rumusan pegawai umum yang lebih lengkap yaitu bahwa ia seorang yang mengabdikan pada badan pemerintahan, misalnya Negara, Provinsi, Kotapraja. Tugas badan-badan tersebut diwakilkan kepada pegawai umum, serta pula dapat mempergunakan kekuasaan badan itu.”<sup>194</sup>

Berkaitan dengan penyebutan Notaris sebagai Pejabat Umum seiring dengan berjalannya waktu penyebutan Pejabat Umum dirasa tidak tepat dan sudah seharusnya dimaknai Notaris adalah Pejabat Publik. Dalam *Wet op het Notarisambt* yang mulai berlaku tanggal 3 April 1999, Pasal 1 huruf a disebutkan bahwa “*Notaris : de ambtenaar*”, Notaris tidak lagi disebut sebagai *Openbaar Ambtenaar* sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 *Wet op het notarisambt* yang lama (diundangkan tanggal Juli 1842, Stb 20). Tidak dirumuskan lagi Notaris sebagai *Openbaar Ambtenaar*, sekarang ini tidak dipersoalkan, apakah notaris sebagai Pejabat Umum atau bukan, dan perlu diperhatikan bahwa istilah *Openbaar Ambtenaar* dalam konteks ini tidak bermakna umum, tetapi bermakna Publik<sup>195</sup>. *Ambt* pada dasarnya adalah jabatan publik. Dengan demikian jabatan Notaris adalah

---

<sup>192</sup> R. Soegondo Notodisoerjo, *Op.Cit.*, h. 42-43.

<sup>193</sup> Komar Andasasmita, *Op. Cit.*, h. 46.

<sup>194</sup> R. Soesanto, *Tugas, Kewajiban dan Hak-Hak Notaris, Wakil Notaris (Sementara)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, h. 34-35.

<sup>195</sup> Philipus M. Hudjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2005, h. 80.



jabatan publik tanpa perlu atribut *Openbaar*.<sup>196</sup> Penjelasan pasal 1 huruf a tersebut diatas bahwa penggunaan istilah istilah Notaris sebagai *Openbaar Ambtenaar* sebagai tautologi.<sup>197</sup>

Jika ketentuan dalam *Wet op het Notarisambt* tersebut diatas dijadikan rujukan untuk memberikan pengertian yang sama terhadap ketentuan Pasal 1 angka 1 UUJN yang menyebutkan Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik, dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 15 ayat 2 dan 3 UUJN, maka pejabat umum yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UUJN harus dibaca sebagai pejabat publik atau Notaris sebagai pejabat publik yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) dan (3) UUJN dan untuk melayani kepentingan masyarakat.<sup>198</sup>

Di Negara Belanda untuk sesuatu yang bersifat umum digunakan beberapa istilah antara lain *Generaal*, *Algemeen*, *Openbaar* dan *Publiek*. Kata-kata tersebut mempunyai arti yang sama, tapi penerapannya bisa berbeda. Kata *General* dipergunakan untuk sesuatu yang tidak ditujukan untuk hal tertentu sebagai lawan khusus (*speciaal*), arti ini sama dengan kata umum dalam bahasa Indonesia. *Publiek* dalam bahasa Indonesia berkaitan dengan khalayak ramai. Dengan demikian arti *generaal* dan umum mempunyai arti yang sama, yaitu untuk sesuatu yang tidak ditujukan untuk hal tertentu sebagai lawan khusus, sedangkan publik dalam bahasa Indonesia berkaitan dengan orang/masyarakat banyak secara umum.<sup>199</sup>

*Algemeen* diartikan sebagai pengaturan (aturan hukum) yang bersifat umum misalnya *Algemene Bepalingen Vat Wetgeving Voor Nederlands-Indie*, sedangkan *Openbaar* diartikan ditujukan kepada atau untuk lembaga (hukum) yang mempunyai tugas umum, seperti *Openbaar Ambtenaar* yang ditujukan kepada Notaris sebagai Pejabat Umum yang melayani umum dalam pembuatan akta otentik. *Publiek* ditujukan untuk substansi suatu hukum, misalnya *Publiekrecht* yang

---

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Habib Adjie I, *Op. Cit.*, h. 50.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> Habib Adjie II, *Op. Cit.*, h. 25.

berarti hukum publik yang di dalamnya ada keterlibatan pihak pemerintah.<sup>200</sup> Menurut Habib Adjie:

“Dengan demikian kata *Algemeen*, *Openbaar* dan *Publiek* senantiasa mempunyai arti berkaitan dengan hukum atau mempunyai makna hukum. Bahasa Indonesia belum mempunyai istilah yang tepat untuk mengartikan atau mengakomodir kata –kata tersebut. Bahasa Indonesia hanya mengenal kata umum dan publik. Meskipun demikian agar tidak rancu dalam penggunaannya maka istilah publik (dalam bahasa Indonesia) harus diartikan sama dengan *publiek* (dalam bahasa Belanda) yang mempunyai makna hukum, sehingga penggunaan istilah atau kata publik hanya untuk badan atau pejabat pemerintah yang dilengkapi kekuasaan atau kewenangan dan fungsi tertentu menurut aturan hukum untuk melayani kepentingan masyarakat, seperti mereka yang bekerja di pemerintahan (eksekutif) dari pusat sampai daerah disebut sebagai Pejabat Publik.”<sup>201</sup>

Pengertian tentang Pejabat Publik banyak dijumpai pada lapangan hukum administrasi negara. Untuk memahami tentang Pejabat Publik dapat dimulai dengan mencari pengertian secara harfiah. Istilah “Pejabat Publik” terdiri dari dua suku kata, yaitu “Pejabat” dan “Publik”. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBIH) memberi pengertian “Pejabat” dengan: pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan).<sup>202</sup> Sementara, istilah ‘Publik: diartikan dengan: orang banyak (umum).<sup>203</sup> Dari pengertian ini, dapat dipahami bahwa “Pejabat Publik” adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting sebagai pimpinan yang mengurus kepentingan orang banyak. Dengan defenisi yang demikian, seseorang dapat dikatakan sebagai “Pejabat Publik” apabila memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu: bahwa dia adalah pegawai pemerintah, menjabat sebagai pimpinan dan tugasnya adalah mengurus kepentingan orang banyak.

---

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> *Ibid.*, h. 26.

<sup>202</sup> <http://kbbi.web.id/pejabat>, diakses Rabu, 19 Juli 2017, pukul 16.58 WIB.

<sup>203</sup> <http://kbbi.web.id/publik>, diakses Rabu, 19 Juli 2017, pukul 17.15 WIB.

Dalam kaitannya dengan hukum tata negara dan hukum administrasi negara, istilah “Pejabat Publik” memiliki makna yang *similar* (sama) dengan istilah “Pejabat Tata Usaha Negara”. Menurut Hans Kelsen, bahwa setiap jabatan yang menjalankan fungsi-fungsi ‘*law creating function and law applying function*’ adalah pejabat tata usaha negara. Artinya, bahwa setiap jabatan yang melaksanakan fungsi-fungsi pembuatan dan pelaksanaan norma hukum negara dapat disebut sebagai pejabat tata usaha negara atau pejabat publik. Pandangan Hans Kelsen tersebut juga mensyaratkan 3 (tiga) hal, yaitu : 1) adanya jabatan; 2) adanya fungsi pembentukan norma hukum negara yang melekat pada jabatan tersebut; dan 3) selain fungsi pembuatan norma hukum negara, juga melekat fungsi pelaksanaan norma hukum negara pada jabatan tersebut.<sup>204</sup>

Pengertian tentang Pejabat Publik juga terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya ditulis UU KIP). Dalam Pasal 1 angka 8 UU KIP dinyatakan bahwa “Pejabat Publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.” Sedangkan yang dimaksud badan publik dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 UU KIP yang menyatakan : “Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.”

Pengertian tentang Pejabat Publik yang terdapat pada UU KIP tidak sepenuhnya relevan apabila dikaitkan dengan Notaris sebagai Pejabat Publik. Perbedaan yang mendasar adalah pada UU KIP Pejabat Publik dalam melaksanakan tugas jabatannya mendapatkan sumber dana dari APBN/APBD baik seluruhnya

---

<sup>204</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa dan Nusa Media, Bandung, 2006, h. 276-277.

maupun sebagian, sedangkan Notaris sebagai Pejabat Publik sama sekali tidak menggunakan dana dari APBN/APBD.

Penyebutan Notaris sebagai Pejabat Publik terdapat pula dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Agung dengan nomor perkara 2812 K/Pdt/2001, tanggal 28 November 2002, yang menyatakan:

“bahwa keberatan ini tidak dapat dibenarkan, oleh karena *judex facti* tidak salah menerapkan hukum, karena perikatan in casu dilakukan di hadapan Pejabat Publik, yang oleh peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1868 KUHPerdato jo. Pasal 1870 KUHPerdato dan Pasal 15 HIR, maka perikatan in casu mengikat baik terhadap para pihak yang melakukan perikatan dan para ahli warisnya”.

Notaris sebagai Pejabat Publik dalam pengertian mempunyai wewenang dengan pengecualian. Dengan mengkatagorikan Notaris sebagai Pejabat Publik. Dalam hal ini publik yang bermakna umum, bukan Publik sebagai khalayak umum. Notaris sebagai Pejabat Publik tidak berarti sama dengan Pejabat Publik dalam bidang pemerintah yang dikatagorikan sebagai badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, hal ini dapat dibedakan dari produk masing-masing Pejabat Publik tersebut. Notaris sebagai Pejabat Publik produk akhirnya yaitu akta otentik, yang terikat dalam ketentuan hukum perdata terutama dalam hukum pembuktian. Akta tidak memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual, dan final. Serta tidak menimbulkan akibat hukum perdata bagi seseorang atau badan hukum perdata karena akta merupakan formulasi keinginan atau kehendak (*wilsvorming*) para pihak yang dituangkan dalam akta Notaris yang dibuat atau dihadapan Notaris. Sengketa dalam bidang perdata diperiksa di pengadilan umum (negeri). Pejabat Publik dalam bidang pemerintahan produknya yaitu Surat Keputusan atau Ketetapan yang terikat dalam ketentuan Hukum Administrasi Negara yang memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis yang bersifat individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, dan sengketa dalam Hukum Administrasi diperiksa di Pengadilan Tata Usaha negara. Dengan demikian dapat disimpulkan

bahwa Notaris sebagai Pejabat Publik yang bukan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara.

Dalam kaitan ini perlu dipikirkan mengenai reposisi Notaris sebagai Pejabat Umum ke Pejabat Publik, bukan berarti Publik dalam pengertian umum, tapi Publik dalam arti suatu Jabatan yang mempunyai kewenangan tertentu berdasarkan aturan hukum yang mengatur jabatan tersebut, dalam hal ini kewenangan Notaris sebagaimana tercantum dalam Pasal 15 UUJN dan produk Pejabat Publik tersebut dalam hal ini Notaris, yaitu akta mempunyai kekuatan hukum dan nilai pembuktian yang sempurna para pihak dan siapapun sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya, bahwa akta tersebut tidak sah dengan menggunakan azas praduga sah secara terbatas. Kemudian Notaris sebagai Pejabat Publik mempunyai batasan pertanggung jawaban yaitu sampai yang bersangkutan masih mempunyai kewenangan sebagai Notaris, maka ketika seorang Notaris pensiun atau berhenti dengan alasan apapun sudah tidak mempunyai pertanggungjawaban lagi.<sup>205</sup>

### **7.3 Jabatan Notaris Sebagai Jabatan Terhormat (*Officium Nobile*)**

Orang yang menyanggah suatu profesi tertentu disebut seorang yang profesional. Seorang profesional dalam suatu bidang adalah yang bertanggung jawab secara penuh terhadap profesinya, mampu mencintai profesinya sebagai tugas mulia akan menjunjung tinggi etika profesi, bahwa lewat profesi hukum ia mau mengabdikan kepada sesama sebagai idealismenya. Dengan sikap profesional tersebut seorang yang menjalankan profesi di bidang hukum akan dihormati dan dipercayai oleh pencari keadilan bukan semata-mata karena bobot dan kualitas penguasaan hukum yang dimilikinya atau kehandalan kemampuan intelektual dan ilmu hukumnya, melainkan karena ia juga memiliki integritas diri sebagai pengawal konstitusi, hak asasi manusia, kebenaran dan keadilan sebagai komitmen moral profesinya. Dalam hal ini ia harus membina relasi atas dasar saling menghargai dan saling percaya. Dalam menjalankan profesinya ia mempertimbangkan kewajibannya kepada hati nuraninya sendiri, kepada klien, kepada sumpah profesi, dan rekan seprofesi. Dengan

---

<sup>205</sup> Habib Adjie II, *Op.Cit.*, h. 79.

begitu, akan terbentuk suatu kesadaran hukum yang berkeadilan pada diri profesional hukum.<sup>206</sup>

Seseorang untuk dapat dikatakan sebagai profesional harus memenuhi beberapa kriteria tertentu. Menurut Daryl Koehn kriteria tersebut antara lain:

1. Orang yang mendapat izin dari Negara untuk melakukan suatu tindakan tertentu;
2. Menjadi organisasi pelaku-pelaku yang sama-sama mempunyai hak suara yang menyebar luaskan standart dan/ atau cita-cita perilaku dan yang saling mendisiplinkan karena melanggar standart itu;
3. Memiliki pengetahuan atau kecakapan yang hanya diketahui dan dipahami oleh orang-orang tertentu saja serta tidak dimiliki oleh anggota-anggota masyarakat lain;
4. Memiliki otonomi dalam melaksanakan pekerjaannya, dan pekerjaan itu tidak amat dimengerti oleh masyarakat yang lebih luas;
5. Secara publik di muka umum mengucapkan janji (sumpah) untuk memberi bantuan kepada mereka yang membutuhkan bantuan.<sup>207</sup>

Dalam menjalankan profesinya, kaum profesional berjanji dengan sukarela melakukan praktek menurut cara yang dibangun oleh sesama profesional untuk membangun kepercayaan pada klien, maka para profesional secara resmi terikat oleh norma yang tersirat didalamnya agar pantas mendapatkan kepercayaan. Persepsi apa yang dilakukan oleh profesional mesti mengacu pada norma yang diketahui umum mengenai apa yang harus mereka lakukan, kita mengharapkan bahwa keprofesionalitasan tersebut terpenuhi. Dan untuk itu, kita harus merinci syarat-syarat yang harus dipenuhi yaitu:

1. Agar dapat dipercaya kaum profesional harus membuat kepentingan klien menjadi kepentingan mereka. Tuntutan ini keluar dari hakekat kepercayaan, kepercayaan adalah harapan orang yang percaya bahwa orang yang dipercaya akan bertindak demi kebaikan orang yang memberi kepercayaan;

---

<sup>206</sup> Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Biography Publishing, Bandung, 2001, h. 23.

<sup>207</sup> Daryl Koehn, *Landasan Etika Profesi*, Yogyakarta: Kanisius, Yogyakarta, 2000, h. 75.

2. Kesediaan bertindak juga perlu untuk mendapat kepercayaan, bukti yang paling baik yang profesional lakukan demi kebaikan klien adalah tindakan demi kebaikan klien;
3. Kesediaan itu harus terbuka dan kontinu, kesediaan ini harus dipertahankan karena klien berkehendak baik profesional akan terus berlangsung, bukan hanya berlaku pada waktu yang terbatas, tetapi selama dibutuhkan;
4. Kaum profesional harus kompeten;
5. Profesional juga harus juga dapat menuntut dari klien tingkat pertanggung jawaban dan disiplin diri;
6. Profesional yang dapat dipercaya harus memiliki kebebasan untuk memperhatikan masing-masing kebaikan klien dengan kebijakan, meninjau kesanggupan, serta pelayanan yang baik terhadap klien;
7. Profesional harus mempunyai tanggung jawab yang penuh kesadaran.<sup>208</sup>

Kaum profesional melaksanakan otoritas jika tindakan mereka mengembangkan kebaikan khusus manusia yang sungguh-sungguh di inginkan oleh orang, yang dihadapannya dan demi kepentingannya, seorang profesional yang bertanggung jawab terhadap masyarakat yang telah mengucapkan sumpah (janji) untuk melayani dan mengusahakan kebaikan khusus itu, agar kaum profesional mendapat otoritasnya moralnya, mereka harus dapat dipercaya dengan janji dihadapan publik sebagai landasan. Untuk itu, kita harus merinci syarat-syarat seorang profesional dalam melaksanakan tanggung jawabnya terhadap masyarakat yaitu :

1. Mengutamakan pengabdian kepada masyarakat dari pada kepentingan pribadi atau golongan; dalam hal ini kepentingan masyarakat diatas segala-galanya;
2. Bersikap adil serta menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
3. Rela berkorban demi kepentingan masyarakat;
4. Bebas dari rasa takut dalam membela kepentingan kliennya;
5. Bersikap sopan dan bertingkah laku saling hormat-menghormati sesama warga masyarakat dalam pergaulan sehari-hari;

---

<sup>208</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit.*, h. 27.

6. Dalam sikap dan tindak tanduknya menunjukkan rasa hormat kepada masyarakat, pejabat-pejabat yang berwenang, baik yang memegang kekuasaan umum maupun kekuasaan kehakiman.<sup>209</sup>

Profesional harus mempunyai rasa tanggung jawab yang penuh kesadaran, meskipun kebanyakan masyarakat tidak dapat bekerja sama dengan profesional untuk menangani kebutuhan mereka, kita tidak boleh lupa bahwa tidak semua masyarakat dapat melakukannya. Kejujuran, tanggung jawab dan dapat dipercaya harus bisa dilaksanakan, dan hal tersebut dapat dilaksanakan dengan cara:

1. Bersikap jujur terhadap orang lain dan atau anggota masyarakat pencari keadilan yang memerlukan bantuan hukum;
2. Tidak memberi janji atau menjanjikan kepada anggota masyarakat yang meminta bantuan pembelaan terhadap hal-hal yang menurut keyakinan tidak mungkin dilaksanakan menurut hukum;
3. Penuh rasa tanggung jawab dalam menjalankan tugas profesinya, baik terhadap pemerintah maupun anggota masyarakat;
4. Memegang teguh rahasia profesi, menghormati martabat Negara, pemerintah, serta menghormati wibawa peradilan;
5. Bersikap jujur terhadap klien dan masyarakat.<sup>210</sup>

Tanggung jawab seorang profesional notaris terhadap masyarakat juga harus menghormati hak-hak orang lain dan tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum, tidak membedakan suku, agama, ras, keturunan, kedudukan dan golongan dalam pengabdian profesi. Serta bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan setia pada Pancasila.

Uraian mengenai bagaimana karakteristik profesional di bidang diatas juga melekat pada Jabatan Notaris. UUJN telah mempergunakan secara bersama-sama penyebutan Notaris sebagai Jabatan dan Notaris sebagai Profesi atau dengan kata lain istilah tersebut dipersamakan penggunaannya dalam UUJN. Dalam konsiderans Menimbang huruf c UUJN dinyatakan “bahwa Notaris merupakan jabatan tertentu yang menjalankan profesi dalam pelayanan hukum kepada masyarakat, perlu mendapatkan perlindungan dan jaminan demi tercapainya kepastian hukum.”<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> *Ibid*, h. 28.

<sup>210</sup> *Ibid*.

<sup>211</sup> Habib Adjie I, *Op. Cit.*, h. 7.



Dengan dipersamakannya Jabatan Notaris dan Profesi Notaris oleh UUJN maka segala karakteristik dari profesi hukum yang telah disebutkan sebelumnya juga terdapat dalam Jabatan Notaris. Mengenai penyebutan Jabatan Notaris sebagai profesi, Habib Adjie berpendapat:

“Perlu dipahami bahwa yang profesional bukan berarti harus dilakukan oleh suatu profesi. Notaris sebagai jabatan wajib bertindak profesional (profesional dalam pikiran dan tindakan) dalam melaksanakan tugas jabatannya, sesuai dengan standar jabatan yang diatur dalam UUJN, yaitu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa Notaris di Indonesia adalah jabatan, bukan profesi.”<sup>212</sup>

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Miftachul Machsun yang menyebutkan bahwa Notaris adalah sebuah profesi :

“Sebelum membahas standar profesi, seyogyanya kita fahami terlebih dahulu tentang pengertian profesi. Secara sederhana profesi dapat diartikan sebagai pekerjaan yang memenuhi kriteria sebagai berikut Mengutamakan keahlian atau keterampilan khusus; b.meliputi bidang tertentu; Bersifat tetap atau terus menerus; Bertanggungjawab kepada diri sendiri maupun masyarakat; Lebih mengutamakan pelayanan daripada imbalan; Memerlukan izin dari institusi yang berwenang; dan Berkelompok dalam suatu organisasi. Apakah Jabatan Notaris memenuhi kriteria diatas? Jawabannya Ya. Berhujung Jabatan Notaris merupakan suatu profesi, maka sudah selayaknya diperlukan Standart Profesi Notaris.”<sup>213</sup>

Jabatan dan Profesi adalah dua hal yang berbeda dari segi substansi, hal ini akan berkaitan dengan corak Notaris yang sekarang

---

<sup>212</sup> *Ibid.*, h. 9.

<sup>213</sup> Miftachul Machsun, “Tugas, Fungsi Dan Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris”, Makalah, Disampaikan pada Seminar Nasional *Memahami Kedudukan Majelis Kehormatan Notaris Sebagaimana Diamanatkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Majelis Kehormatan Notaris* yang diselenggarakan oleh Angkatan IX Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Narotama Surabaya, Swiss Bell Hotel Surabaya, 5 Juni 2016, h. 9.

ini ada di berbagai Negara. Menurut Izenic bentuk atau corak Notaris dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok utama, yaitu:

- a. Notariat *Functionnel*, dalam mana wewenang-wewenang pemerintah didelegasikan (*gedelegeerd*), dan demikian diduga mempunyai kebenaran isinya. Mempunyai kekuatan bukti formal dan mempunyai daya atau kekuatan eksekusi. Di Negara-negara yang menganut macam atau bentuk notariat seperti ini terdapat pemisahan yang keras antara “*wettelijke*” dan “*niet wettelijke werkzaamheden*”, yaitu pekerjaan-pekerjaan yang berdasarkan undang-undang atau hukum dan yang tidak atau bukan dalam notariat.
- b. Notariat *Professionel*, dalam kelompok ini, walaupun pemerintah mengatur tentang organisasinya, tetapi akta-akta notaris itu tidak mempunyai akibat-akibat khusus tentang kebenarannya, kekuatan bukti, demikian pula kekuatan eksekutorialnya.<sup>214</sup>

Meskipun secara esensi segala karakteristik profesi hukum melekat pada Jabatan Notaris, namun penyebutan Notaris sebagai profesi adalah tidak tepat. Secara substansi perbedaan yang paling mencolok antara Jabatan Notaris dengan profesi hukum lainnya adalah bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 2 UUJN.

Pada dasarnya tugas seorang notaris adalah membuat akta otentik dimana akta tersebut dapat menjadi suatu bukti yang sah bila terjadi sengketa. Dan dilarang mengirimkan akte kepada para penghadap untuk ditanda tangani. Sebelum melakukan pekerjaan yang diminta oleh penghadap maka seorang notaris memberikan penyuluhan kepada penghadap, sejauh mungkin sehingga penghadap tersebut dapat menangkap/memahami penyuluhan tersebut, walaupun dengan diberikan penyuluhan urung membuat akte atau urung menjadi penghadap dari notaris yang bersangkutan. Dan dalam hal ini memberi syarat juga kepada penghadap agar tidak terjerumus dalam kesalahan.

Khususnya pengembangan menjalankan tugas jabatannya, notaris harus selalu berpegang teguh pada usaha untuk merealisasikan keterlibatan dan kepastian hukum yang berkeadilan serta berlaku jujur

---

<sup>214</sup> Izenic dalam Komar Andasasmita, *Op.Cit.*, h. 37.

tidak saja kepada pihak kedua dan pihak ketiga, tetapi juga pada dirinya sendiri.

Sekalipun sebenarnya keahlian seorang tenaga profesional notaris dapat dimanfaatkan sebagai upaya untuk mendapatkan uang, namun dalam melaksanakan tugas profesionalnya ia tidak boleh semata-mata didorong oleh pertimbangan uang. Andaikan seorang mengharapkan bantuannya dan orang tersebut tidak dapat membayar karena tidak mampu, demi profesionalnya ia harus memberikan jasa semaksimal mungkin dengan Cuma-Cuma. Ia tidak boleh bersikap diskriminatif, membedakan antara orang yang mampu dan orang tidak mampu.

Notaris secara profesional harus bersedia memberikan bantuan hukum (membuat akte otentik) kepada pihak ketiga atau klien tanpa membeda-bedakan agama, kepercayaan, suku, keturunan, kedudukan sosial, atau keyakinan politiknya tidak semata-mata untuk mencari imbalan materil, tetapi terutama untuk turut menegakan hukum, keadilan, dan kebenaran dengan cara yang jujur dan bertanggung jawab.

Tanggung jawab profesional seorang notaris pada pihak ke tiga tidak hanya tersebut diatas tetapi, apabila seorang notaris memperoleh seorang klien untuk membuat suatu akte maka harus didahului dengan penyuluhan agar si klien mengetahui apa yang harus diperbuatnya, walaupun akhirnya klien tersebut urung membuat akat otentik. Bila seorang notaries tidak diijinkan berbohong, tetapi kebohongan ini masing sering diucapkan karena mau menjaring orang tersebut menjadi kliennya, sehubungan dengan honorarium yang akan diperolehnya.

Perlakuan adil tanpa diskriminasi dalam menjalankan sebuah jabatan perlu dilakukan oleh seorang notaris karena hal tersebut merupakan tuntutan keprofesionalitasan bagi Notaris, dalam hal ini seorang notaris tidak boleh membedakan antara kasus atau masalah yang dihadapi antara si kaya dan si miskin, sebab hal inilah yang masih sering menjadi permasalahan seorang notaris, tetapi secara manusiawi memang ini sulit untuk dilakukan, pembedaan layanan tersebut pasti ada tapi sebagai sebuah sosok yang profesional maka seorang notaris tidak boleh membedakan antara si kaya dan si miskin atau karena honor besar atau kecil dan secara tidak langsung hal tersebut harus

dilakukan, dan hal inilah yang membedakan antara notaris dengan profesi lain.

Notaris memiliki kewajiban untuk merahasiakan apa yang diberitahukan klien terhadap notaris adalah menyangkut kepercayaan yang harus dipelihara oleh setiap notaris.. Dalam hal lain notaris juga tidak dibenarkan melepaskan tugas yang dibebankan kepadanya pada saat yang tidak menguntungkan posisi penghadap atau pada saat tugas itu akan dapat menimbulkan kerugian yang tidak dapat diperbaiki lagi bagi penghadap yang bersangkutan.

Notaris dalam melakukan tugas jabatannya memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang memerlukan jasanya dengan sebaik-baiknya, serta memberikan penyuluhan hukum untuk mencapai kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat agar masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga Negara dan anggota masyarakat dan apabila dengan masyarakat yang kurang mampu maka notaris wajib memberikan jasa dengan cuma-cuma.

Jika dihubungkan dengan pendapat para ahli Hukum lainnya tentang pengertian notaris yaitu antara lain:

- a. A.G. Lubbers mengungkapkan bahwa bidang notariat memerlukan suatu ketelitian yang lebih dari biasa, tanpa itu seorang Notaris tidaklah pada tempatnya;<sup>215</sup>
- b. C.M.J. Mostart, “Notaris itu adalah seorang yang jujur, pandai membuat segala tulisan, dan ditunjuk oleh seorang pejabat publik”;<sup>216</sup>
- c. Wolthuis, ”seorang Notaris adalah seorang yang teliti dan dia tidak mudah melompat-lompat soal.”<sup>217</sup>

Maka, jelaslah bahwa para ahli sejak zaman dahulu baik di Indonesia maupun luar Indonesia berpendapat bahwa Notaris harus memenuhi syarat nama baik, kewibawaan, ketelitian, kejujuran serta integritas. Dalam konteks profesi, suatu Profesi dapat dibedakan menjadi profesi pada umumnya dan profesi yang luhur atau mulia (*officium nobile*). Jika melihat pada konsiderans Menimbang huruf c UUJN sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya maka Notaris merupakan

---

<sup>215</sup> A.G. lubbers dalam Dessy Dwi Astuti, *Op.Cit.*

<sup>216</sup> C.M.J. Mostart dalam Dessy Dwi Astuti, *Ibid.*

<sup>217</sup> Wolthuis dalam Dessy Dwi Astuti, *Ibid.*

suatu profesi hukum, dan dengan demikian profesi notaris adalah suatu jabatan mulia atau jabatan terhormat (*officium nobile*).

Jabatan Notaris dapat dikatakan sebagai *officium nobile* dikarenakan Jabatan notaris sangat erat hubungannya dengan kemanusiaan. Akta yang dibuat oleh notaris dapat menjadi alas hukum atas status harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Kekeliruan atas akta notaris dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebannya seseorang atas suatu kewajiban. Notaris sebagai sebuah Jabatan terhormat (*officium nobile*) memegang peranan penting dalam kehidupan bermasyarakat, terutama masyarakat modern yang menghendaki adanya pendokumentasian suatu peristiwa hukum atau perbuatan hukum tertentu yang dilakukan oleh subjek hukum baik dalam arti subjek hukum berupa orang (*natuurlijke persoon*) maupun subjek hukum dalam arti badan hukum (*rechtsperson*). Notaris sebagaimana dijelaskan sesungguhnya menjalankan sebagian fungsi negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakatnya, mempunyai kewenangan untuk membuat akta otentik sebagai alat bukti yang sempurna bagi pihak-pihak yang membutuhkan agar hak dan kepentingan mereka terlindungi. Disinilah letak “kemuliaan” jabatan notaris, dimana melalui kewenangannya membuat akta otentik dan kewenangan-kewenangan lainnya adalah untuk memberikan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum kepada masyarakat yang membutuhkan, oleh karena itu notaris dituntut untuk senantiasa mematuhi semua peraturan perundangan-undangan dan kode etik yang berkaitan dengan jabatan dan profesinya itu. Sebagai jabatan, notaris berkewajiban untuk senantiasa bertindak jujur saksama mandiri, dan tidak berpihak agar kepentingan para pihak terlindungi. Kewajiban ini mencerminkan notaris sebagai jabatan kepercayaan antara lain seperti adanya kewajiban untuk merahasiakan informasi yang diperoleh dari klien, dimana hal demikian ini juga merupakan tugas dan kewajiban notaris sebagai suatu jabatan.

Jabatan Notaris adalah Jabatan terhormat (*Officium Nobile*) karena Notaris selaku Pejabat Umum merupakan jabatan kepercayaan (*Vertrouwens Ambt*) dan secara personal Notaris adalah seorang yang dipercaya oleh masyarakat dalam pembuatan alat bukti berupa akta Otentik (*Vertrouwens Person*). Arti penting dari jabatan Notaris ini tentunya haruslah berjalan lurus dengan pembentengan dirinya akan

hal-hal baik, sebagai penunjang dalam menjalankan profesinya sebagai *officium nobile*, yaitu suatu profesi yang mulia. Sebagai jabatan kepercayaan, Notaris harus senantiasa menjunjung tinggi harkat dan martabat karena profesi yang diembannya itu merupakan profesi yang mulia. Notaris dalam melaksanakan jabatannya itu harus secara cermat, mengedepankan prinsip kehati-hatian, selalu objektif terhadap siapapun klien yang datang padanya dan selalu ingat akan sumpah jabatan yang pernah diucapkannya dan tentunya harus senantiasa mengedepankan etika profesi di atas segalanya karena ini merupakan kompas menjalankan profesinya. Selain itu Notaris sebagai profesi yang mandiri harus melaksanakan jabatannya dengan penuh rasa tanggung jawab atas segala kewajibannya itu. Seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya harus dibentengi oleh tiga kecerdasan sebagai modal yaitu kecerdasan intelektual (IQ), kecerdasan emosional (EQ) dan kecerdasan spiritual (SQ).<sup>218</sup>

Jabatan Notaris sebagai suatu Jabatan Terhormat (*officium nobile*) dipertegas dengan penggunaan lambang negara yaitu Burung Garuda pada stempel jabatan. Penggunaan lambang negara terbatas pada lembaga-lembaga tertentu saja yang menerima tugas dari Negara. Notaris sebagai kepanjangan tangan dari Negara untuk melayani masyarakat khususnya dalam bidang hukum privat sudah selayaknya mendapatkan tempatnya sebagai suatu Jabatan Terhormat (*officium nobile*).

#### **7.4 Prinsip Hukum Yang Menjadi Dasar Larangan Rangkap Jabatan Notaris**

Berlakunya UUJN memepertegas bagaimana kewenangan dan kewajiban Notaris dalam tugas jabatannya. Selain kedua hal tersebut diatur pula mengenai larangan bagi Notaris. Mengenai larangan bagi Notaris yang telah ditentukan dalam Pasal 17 UUJN, dalam huruf c sampai dengan huruf i diatur bahwa Notaris dilarang merangkap jabatan atau pekerjaan lain, yaitu :

- c. merangkap sebagai pegawai negeri;
- d. merangkap jabatan sebagai pejabat negara;
- e. merangkap jabatan sebagai advokat;

---

<sup>218</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Op. Cit.*, hal. 139

- f. merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan Usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta;
- g. merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat Lelang Kelas II di luar wilayah jabatan Notaris;
- h. menjadi Notaris Pengganti; atau
- i. melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.

Suatu profesi dapat didefinisikan secara singkat sebagai jabatan seseorang kalau profesi tersebut tidak bersifat komersial, mekanis, pertanian dan sebagainya.<sup>219</sup> Sifat sebagaimana tersebut diatas terdapat pada Jabatan Notaris. Jabatan Notaris adalah Jabatan terhormat (*Officium Nobile*) karena Notaris selaku Pejabat Umum merupakan jabatan kepercayaan (*Vertrouwens Ambt*) dan secara personal Notaris adalah seorang yang dipercaya oleh masyarakat dalam pembuatan alat bukti berupa akta Otentik (*Vertrouwens Person*). Disamping itu Jabatan Notaris dikatakan sebagai jabatan yang terhormat karena Notaris sebagai Pejabat Umum menjalankan sebagian kekuasaan Negara di bidang hukum privat dan khususnya mengenai pembuatan akta otentik yang mempunyai nilai pembuktian sempurna.

Menurut Abdulkadir Muhammad, dalam menjalankan jabatannya seorang Notaris diharuskan memiliki:

1. Moral, akhlak serta kepribadian yang baik.
  2. Menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan Notaris.
  3. Bertindak jujur, mandiri dan tidak berpihak serta penuh rasa tanggung jawab berdasarkan Perundang-Undangan dan isi sumpah jabatan Notaris.
  4. Meningkatkan ilmu pengetahuan yang telah dimiliki tidak terbatas pada ilmu hukum dan kenotariatan
  5. Mengutamakan pengabdian kepada kepentingan masyarakat
- Disamping 5 (lima) hal tersebut diatas, Notaris sebagai sosok yang profesional seyogyanya memiliki pengetahuan yang mumpuni di

---

<sup>219</sup> Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, h. 10.

bidang kelimuannya, mempunyai keahlian skill dan menjunjung tinggi etika profesi Jabatan Notaris.<sup>220</sup>

Notaris bila dikaitkan dengan pengertian profesi menurut Abdul kadir Muhammad tersebut diatas, yaitu bahwa notaris sebagai salah satu jenis profesi harus memenuhi kriteria-kriteria tentang profesi dimana salah satu diantaranya, disebutkan bahwa profesi itu hanya meliputi bidang tertentu saja. Hal ini dapat diartikan bahwa suatu profesi harus dilakukan pada bidang tertentu saja (spesialisasi) artinya tidak boleh merangkap atau dirangkap dengan pekerjaan atau profesi lain. Sehingga jelaslah bahwa Notaris sebagai salah satu jenis profesi, tidak boleh melakukan rangkap jabatan.

Pendapat Abdulkadir di atas tak jauh berbeda dengan pendapat Ignatius Ridwan Widyadharma, yang mengacu pada cerita dialog filosof Plato "*The Republic*", bahwa seorang profesional itu harus menguasai pekerjaannya sesuai dengan kode etik mereka dan bukan sekedar pelayanan yang amburadul, maka notaris sebagai suatu profesi harus dilakukan dengan profesional. Sedangkan seseorang yang profesional itu harus melakukan spesialisasi yang artinya tidak boleh merangkap dengan pekerjaan lain.<sup>221</sup>

Begitu juga jika dikaitkan dengan pendapat Franz Magnis Suseno yang menyatakan bahwa sebagai seorang profesional hukum, Notaris harus memiliki 5 kriteria nilai moral yang kuat yang mendasari kepribadian Notaris tersebut yaitu kejujuran, otentik, bertanggungjawab, kemandirian moral dan keberanian moral. Kelima nilai moral tersebut tentunya tak akan mungkin terpenuhi kalau Notaris masih melakukan rangkap jabatan.<sup>222</sup>

Seorang Notaris juga tidak mungkin melakukan rangkap jabatan jika dihubungkan dengan pendapat Notohamidjojo yang mengharuskan seorang profesional hukum memiliki sikap manusiawi, adil, patut dan jujur. Logikanya apabila Notaris tersebut masih melakukan rangkap jabatan akan sangat susah baginya bersifat adil

---

<sup>220</sup> Habib Adjie, "Politik Hukum Kenotariatan", Bahan Bacaan Mahasiswa, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya, 2014. h. 14.

<sup>221</sup> Ignatius Ridwan Widyadharma, *Etika Profesi Hukum Dan Keperanannya*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, h. 17.

<sup>222</sup> Franz Magnis Suseno dalam Ignatius Ridwan Widyadharma, *Ibid*.



dan jujur. Pasti akan ada kecenderungan untuk menguntungkan salah satu pihak yang akibatnya menjadi bersikap tidak adil dan tidak jujur.

Notaris harus memenuhi syarat nama baik, kewibawaan, ketelitian, kejujuran serta integritas. Semua syarat di atas akan sangat sulit terpenuhi apabila Notaris masih melakukan rangkap jabatan. Sebagai gambaran seorang Notaris yang merangkap jabatan tentunya akan sangat sulit baginya untuk membagi waktu dengan pekerjaan sebagai notaris, walaupun bisa pastinya pekerjaannya menjadi tidak maksimal. Disamping itu dengan melihat bagaimana tugas dari jabatan lain yang dirangkapnya tentunya akan membuat independensi dalam pekerjaan sebagai Notaris akan terganggu dan menjadi cenderung berpihak pada salah satu pihak dalam aktanya karena pasti sangat besar kemungkinan mereka akan membuat akta yang ada hubungannya dengan kantor tempatnya bekerja. Dari segi ketelitian, sangat tidak mungkin notaris bisa membuat akta dengan teliti apabila ia masih disibukkan dengan pekerjaan lain. Dengan semua pelanggaran yang ada, tentunya kewibawaan yang diharapkan ada pada seorang notaris otomatis akan hilang.

Ketentuan dalam Pasal 16 ayat 1 huruf a UUJN menyatakan dalam menjalankan tugas jabatannya Notaris wajib “bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum”. Sebagai Pejabat Umum, Notaris harus Independen. Dalam istilah sehari-hari istilah Independen ini sering disama-artikan dengan Mandiri. Dalam konsep Manajemen bahwa penerapan istilah Mandiri, berarti institusi yang bersangkutan secara manajerial dapat berdiri sendiri tanpa tergantung kepada atasannya, tetapi secara institusional tetap tergantung kepada atasannya. Sedangkan Independen baik secara manajerial maupun insitusional tidak tergantung kepada atasannya ataupun kepada pihak lainnya.

Independen ini mempersoalkan kemerdekaan Pejabat Umum dari intervensi atau pengaruh pihak lain ataupun diberi tugas oleh instansi lain. Oleh karena itu dalam konsep Independen ini harus diimbangi dengan konsep Akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempersoalkan keterbukaan menerima kritik dan pengawasan dari luar serta bertanggungjawab kepada pihak luar atas hasil pekerjaannya atau pelaksanaan tugas-jabatannya.

Dalam Independensi ini ada 3 (tiga) bentuk yaitu :

1. *Structural Independen*, yaitu independen secara kelembagaan (institusional) yang dalam bagan struktur (organigram) terpisah dengan tegas dari institusi lain. Dalam hal ini meskipun Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum dan HAM, secara kelembagaan tidak berarti menjadi bawahan Menteri Hukum dan HAM atau berada dalam struktur Departemen Hukum dan HAM.
2. *Functional Independen*, yaitu independen dari fungsinya yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya tugas, wewenang dan jabatan Notaris. Fungsi ini dalam praktek sangat sulit untuk ditertibkan.
3. *Finacial Independen*, yaitu independen dalam bidang keuangan yang tidak pernah memperoleh anggaran dari pihak manapun juga.<sup>223</sup>

Sebagaimana diuraikan di atas, dalam konsep Independen berkaitan dengan konsep Akuntabilitas atau Pertanggungjawaban, yaitu terdiri dari:

1. Akuntabilitas Spiritual. Hal ini berkaitan dengan keyakinan secara langsung-vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa dan bersifat pribadi. Akuntabilitas seperti ini dapat dilihat dari kalimat yang tercantum dalam Sumpah/janji Jabatan Notaris, yaitu “Demi Allah, saya bersumpah”. Oleh itu karena bagaimana implementasi Akuntabilitas Spiritual ini akan tergantung kepada diri-sendiri Notaris yang bersangkutan. Hanya Tuhan Yang Maha Esa dan dirinya yang tahu. Akuntabilitas Spiritual ini seharusnya mewarnai dalam setiap tindakan/perbuatan Notaris ketika menjalankan tugas jabatannya, artinya apa yang diperbuat oleh Notaris bukan hanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat saja, tapi juga kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu sangat penting nilai-nilai Ke”Tuhan”an menyertai setiap perilaku, tindakan dan perbuatan Notaris.
2. Akuntabilitas moral kepada publik. Kehadiran Notaris adalah untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan akta-akta otentik ataupun surat-surat yang lainnya yang menjadi kewenangan Notaris. Oleh karena itu masyarakat berhak untuk mengontrol “hasil kerja” dari Notaris. Salah satu konkretisasi dari

---

<sup>223</sup> Habib Adjie I, *Op. Cit.*, h. 40.

akuntabilitas ini, misalnya masyarakat dapat menuntut Notaris, jika ternyata hasil pekerjaannya merugikan anggota masyarakat. Ataupun ada tindakan-tindakan Notaris yang dapat “mencederai” masyarakat yang menimbulkan kerugian baik materi maupun immateril kepada masyarakat.

3. Akuntabilitas hukum. Notaris bukan orang/jabatan yang “imun” (kebal) dari hukum. Jika ada perbuatan/tindakan Notaris yang menurut ketentuan hukum yang berlaku dapat dikategorikan melanggar hukum (pidana, perdata, administrasi), maka mau tidak mau Notaris harus bertanggungjawab.
4. Akuntabilitas profesional. Notaris dapat dikatakan profesional jika dilengkapi dengan berbagai keilmuan yang mumpuni yang dapat diterapkan dalam praktek, tapi bukan berarti “tukang”, tapi dalam hal bagaimana mengolah nilai-nilai atau ketentuan-ketentuan yang abstrak menjadi suatu bentuk yang tertulis (akta) sesuai yang dikehendaki oleh para pihak. Oleh karena itu kita jangan lelah dan bosan untuk senantiasa meningkatkan kualitas dan kuantitas keilmuan agar senantiasa profesional. Adanya kegiatan refreshing dan upgrading yang dilakukan selama ini dapat meningkatkan “*intellectual capital*” dan juga “*supplement intellectual*” bagi Notaris.
5. Akuntabilitas administratif. Sebelum kita menjalankan jabatan/tugas sebagai Notaris sudah tentu Notaris telah mempunyai surat pengangkatan kita sebagai Notaris, sehingga legalitasnya tidak perlu dipertanyakan lagi, tapi yang sampai saat ini masih jadi pertanyaan, sebagai Notaris secara administratif dalam pengangkatan dan penggajian karyawan. Banyak Notaris yang mengangkat karyawan karenan “pertemanan” ataupun “persaudaraan”. Padahal sebenarnya apapun latar belakangnya tetap harus ada pembenahan secara administratif. Kemudian juga yang lainnya yaitu mengenai “pengarsipan” akta-akta, terkadang kita menatanya “asal-asalan”, padahal akta tersebut adalah arsip negara yang harus kita “administrasikan” secara seksama. Oleh karena itu sangat beralasan kita harus belajar “Manajemen Kantor Notaris” yang bahan dasarnya dari pengalaman-pengalaman Notaris senior yang kemudian dibukukan.
6. Akuntabilitas keuangan. Bentuk akuntabilitas dalam bidang keuangan ini yaitu melaksanakan kewajiban untuk membayar

pajak. Ataupun membayar kewajiban lain kepada organisasi, seperti iuran bulanan misalnya. Kemudian juga membayar gaji para karyawan harus sesuai dengan Upah Minimum Regional (UMR).<sup>224</sup>

Bahwa yang terurai di atas hanya merupakan bagian kecil saja dari Independensi dan Akuntabilitas Notaris, sebenarnya hal tersebut telah diatur/disebutkan dalam Undang-undang Jabatan Notaris (UUJN) dan diuraikan dalam bahasa hukum/undang-undang namun sulit untuk dimplementasikan. Hal tersebut disebabkan karena betapapun “restriktif”nya suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat mengatur hal-hal yang kecil yang mungkin terjadi dalam praktek, tapi dengan pemahaman independensi dan akuntabilitas seperti itu kita dapat mengetahui dimana dan bagaimana kita menjalankan tugas/jabatan sebagai Notaris.

Larangan rangkap jabatan bagi Notaris erat kaitannya dengan prinsip profesionalitas dan prinsip kemandirian. Prinsip profesional Notaris erat kaitannya dengan jabatan Notaris merupakan jabatan kepercayaan, yaitu sebagai sosok yang dipercaya Negara untuk melayani masyarakat, sehingga untuk menjalankan jabatan Notaris diperlukan konsentrasi baik itu energi maupun pikiran agar mampu melayani masyarakat yang membutuhkan jasanya secara maksimal. Sedangkan prinsip kemandirian Notaris dapat dilihat bahwa meskipun Notaris diangkat oleh Menteri tetapi Notaris bukan subordinat dari Menteri, selain itu Notaris tidak digaji oleh Negara sehingga jelas bahwa dengan kondisi tersebut Notaris menjadi sosok yang independen atau mandiri serta bebas dari pengaruh kekuasaan baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Dengan Notaris merangkap jabatan terlebih dalam lingkup pelaksana salah satu dari tiga unsur tersebut diatas maka kemandirian Notaris akan menjadi hilang.

Keberadaan jabatan Notaris dibutuhkan oleh masyarakat dan sebaga organ atau kepanjangan tangan pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat, oleh karenanya Notaris harus menjalankan jabatannya secara profesional, independent dan tidak memihak. Apabila terjadi Notaris merangkap jabatan yang mewakili golongan tertentu maka akan terjadi

---

<sup>224</sup> *Ibid*, h. 23.

keberpihakan dan Notaris menjadi tidak lagi mandiri atau independen.

Selain itu, Larangan rangkap jabatan Notaris berkaitan erat dengan bentuk spesialisasi yang mengharuskan seorang Notaris bersikap profesional dimana salah satunya yaitu dengan berkonsentrasi pada satu profesi yang telah ia putuskan untuk ia jalani. Disamping itu larangan tersebut juga bertujuan untuk mencegah terjadinya benturan kepentingan serta agar notaris itu tetap independen dan netral.

**BAB VIII**  
**LARANGAN RANGKAP JABATAN**  
**SEBAGAI PEJABAT NEGARA BAGI NOTARIS**

**8.1. Relevansi Larangan Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara Bagi Notaris Dalam Pelaksanaan Tugas Dan Kewenangannya**

**8.1.1. Klasifikasi Pejabat Negara**

Tindakan seorang pemangku jabatan, atau disingkat penjabat, hanya mengikat jabatan apabila dia melakukan tindakan jabatan, yaitu tindakan yang dilakukan dalam kualitasnya sebagai penjabat. Agar dapat dibedakan dari tindakan pribadi, maka digunakan alat-alat formal, seperti nama jabatan, cap jabatan, kertas jabatan, sampul jabatan, tanda tangan jabatan ketua serta sekretaris, dan sebagainya. Jadi, pada tindakan jabatan, pemangku Jabatan tidak bertindak atas namanya sendiri, namun atas nama jabatan yang diwakilinya. Namun demikian, tindakan jabatan sering kali dianggap sebagai tindakan si pemangku jabatan. Padahal, yang terikat yang menjadi *toerekeningpunt* adalah jabatan, bukan pemangku jabatan.<sup>225</sup>

Jabatan itu ada beberapa macam. Ada jabatan yang hanya diisi atau diwakili oleh satu orang pemangku Jabatan (jabatan tunggal), ada Jabatan yang memiliki pengganti yang setiap waktu berhak mewakili jabatan secara penuh (jabatan ganda), misalnya panitera pengganti. Ada lagi jabatan yang berupa dewan (*colleg*), misalnya DPR, di mana terdapat sejumlah penjabat yang mewakili jabatan secara bersama-sama (jabatan majemuk).<sup>226</sup>

Pada jenis jabatan yang terakhir ini, soal pengambilan keputusan tidak dilakukan oleh satu orang penjabat, tetapi oleh semua penjabat dengan kerja sama yang ditetapkan dalam peraturan tata tertib (*Reglement van orde code of procedure*) dari jabatan majemuk yang bersangkutan. Jabatan itu tetap, sedangkan pemangkunya berganti-ganti. Namun, tugas serta wewenang (kompetensi) tidak hilang

---

<sup>225</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999, h. 7.

<sup>226</sup> *Ibid.*

bersamaan dengan bergantinya pemangku jabatan, akan tetapi tetap melekat pada jabatan.<sup>227</sup>

Menurut dalam kamus bahwa arti kata “Jabatan” berarti pekerjaan ( tugas ) dalam pemerintahan atau organisasi.<sup>228</sup> Arti Jabatan seperti ini dalam arti yang umum, untuk setiap bidang pekerjaan (tugas ) yang sengaja dibuat untuk keperluan yang bersangkutan baik dan pemerintahan maupun organisasi yang dapat diubah sesuai dengan keperluan. Jabatan dalam arti sebagai *Ambt* merupakan fungsi, tugas, wilayah kerja pemerintah pada umumnya atau badan perlengkapan pada khususnya, Istilah atau sebutan Jabatan merupakan suatu istilah yang dipergunakan sebagai fungsi atau tugas ataupun wilayah kerja dalam pemerintahan.

Menurut E. Utrecht bahwa “Jabatan (*ambt*) ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kering van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum)”.<sup>229</sup> Selanjutnya dikemukakan pula bahwa yang dimaksud dengan “lingkungan pekerjaan tetap” ialah suatu lingkungan pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat teliti (*zoveel mogelijk nauwkeurig omschreven*) dan yang bersifat “*duurzam*” (tidak dapat diubah begitu saja).<sup>230</sup>

Jabatan merupakan subjek hukum (*persoon*), yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi). Oleh Hukum Tata Negara kekuasaan tidak diberikan kepada Penjabat (orang), tetapi diberikan kepada jabatan (lingkungan pekerjaan). Sebagai subjek hukum yaitu badan hukum, maka Jabatan itu dapat menjamin kontinuitet hak dan kewajiban.

Penjabat (yang menduduki jabatan) selalu berganti-ganti, sedangkan Jabatan terus-menerus.<sup>231</sup> Misalnya Jabatan presiden atau gubernur atau walikota atau bupati merupakan lingkungan pekerjaan tetap, yang akan tetap ada sepanjang dibutuhkan oleh suatu pemerintahan. Jabatan-jabatan tersebut diisi atau dijabat oleh para subjek hukum yang dipilih atau diangkat untuk waktu tertentu yang akan menjalankan jabatan yang ada.

---

<sup>227</sup> *Ibid.*, h. 7-8.

<sup>228</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *op.cit.*, h. 448.

<sup>229</sup> E. Utrecht, *op.cit.*, h. 122.

<sup>230</sup> *Ibid.*, h. 160.

<sup>231</sup> *Ibid.*

Jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap. Jabatan merupakan suatu subjek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban. Agar suatu jabatan dapat berjalan maka jabatan tersebut disandang oleh subjek hukum lainnya yaitu orang-orang yang diangkat untuk melaksanakan Jabatan tersebut, orang yang melaksanakan Jabatan tersebut disebut pejabat. Suatu Jabatan tanpa ada pejabatnya, maka jabatan tersebut tidak dapat berjalan.

Dalam kosakata bahasa Indonesia, ada istilah penjabat (pakai huruf n) dan Pejabat (tanpa huruf n). Istilah atau kata penjabat maupun Pejabat dari segi arti kata mempunyai arti atau pengertian yang berbeda. Penjabat dapat diartikan sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara, sedangkan pejabat sebagai pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan) atau orang yang memegang suatu jabatan.<sup>232</sup>

Suatu Jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban dapat berjalan oleh karena adanya manusia atau subjek hukum. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh Jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya. Jabatan merupakan lingkungan pekerjaan tetap sebagai subjek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban (suatu personifikasi), sebagai subjek hukum, maka Jabatan itu dapat menjamin kesinambungan antara hak dan kewajiban.

Dengan demikian hubungan antara Jabatan dengan pejabat selalu jalan bersama, bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap). Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga disebut Pejabat. Pejabat adalah yang menjalankan Hak dan Kewajiban Jabatan. Pejabat (yang menduduki jabatan) selalu berganti-ganti, sedangkan Jabatan terus-menerus artinya pejabat bisa digantikan oleh siapapun, sedangkan Jabatan akan tetap ada selama diperlukan dalam suatu struktur pemerintah atau organisasi tersebut.

Hubungan antara Jabatan dengan Penjabat, bagaikan 2 (dua) sisi mata uang, pada satu sisi bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan

---

<sup>232</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *loc.cit.*



pekerjaan tetap). Sisi yang kedua bahwa Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga yang mengisi atau menjalankan Jabatan disebut Pejabat atau Pejabat adalah yang menjalankan hak dan Kewajiban Jabatan. Oleh karena itu suatu Jabatan tidak akan berjalan jika tidak ada Pejabat yang menjalankannya. Kata Pejabat lebih menunjuk kepada orang yang memangku suatu Jabatan. Segala tindakan yang dilakukan oleh Pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari Jabatan.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat 4, menyebutkan adanya Pejabat Negara, dan Pasal 11 ayat (1), bahwa Pejabat Negara terdiri atas :

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Menteri, dan jabatan yang setingkat Menteri;
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota; dan
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menyebutkan, Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi, atau tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang. Sejak tanggal 10 Agustus 2002 yang merupakan perubahan ke IV terhadap UUD 1945, tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi atau tinggi negara, misalnya dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat

(selanjutnya disebut MPR), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD), menentukan bahwa MPR sebagai lembaga negara.

Dalam aturan hukum tersebut menentukan mereka yang menjadi pimpinan atau anggota tinggi negara atau tertinggi negara sebagaimana tersebut di atas dikualifikasikan sebagai Pejabat Negara. Pengertian ini menunjuk kepada orang (subjek) hukum yang menjadi pimpinan atau anggota tinggi atau tertinggi negara. Penyebutan sebagai Pejabat Negara yang secara otonom memperoleh wewenangnya (1) berdasarkan atau mengacu kepada aturan hukum yang mengatur jabatan tersebut. (2) secara hierarkis bukan bawahan pejabat negara yang lainnya.

Wewenang seperti ini disebut sebagai Desentralisasi, yaitu wewenang dilaksanakan oleh para pejabat yang dalam pelaksanaan wewenang itu secara hierarkis tidak berada di bawah suatu kekuasaan yang lebih tinggi.<sup>233</sup> Wewenang Dekonsentrasi merupakan wewenang yang dapat dilaksanakan oleh mereka (para pegawai) yang secara hierarkis masih pegawai rendahan yang memiliki wewenang itu sesuai dengan atau menurut Undang-Undang.<sup>234</sup>

Kedudukan sebagai Pejabat Negara tidak hanya dapat diisi atau dipangku oleh mereka yang berkarir dalam pemerintahan (sebagai pegawai negeri), kedudukan tersebut dapat diisi pula oleh mereka yang berjuang melalui sarana partai politik atau juga oleh mereka yang tidak merintis karir sebagai pegawai negeri atau melalui partai politik, tapi melalui cara lain, misalnya dalam pengangkatan Hakim Agung yang dilakukan oleh Komisi Yudisial (selanjutnya disebut KY), disamping menerima calon yang berasal dari hakim karir, mereka juga menerima yang bukan berasal dari hakim karir. Jabatan seperti itu dapat disebut sebagai Jabatan Politik. Disebut sebagai Jabatan Politik bukan saja dari cara meraihnya, tapi sebagai

---

<sup>233</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, h. 72.

<sup>234</sup> *Ibid.*

jabatan yang strategis dalam pengambilan kebijakan atau keputusan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>235</sup>

Pejabat Negara yang berasal dari Pegawai Negeri atau Pegawai Negeri yang diangkat sebagai Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri, dan Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya, dan Pegawai Negeri setelah menyelesaikan tugasnya sebagai Pejabat Negara dapat diangkat kembali dalam jabatannya.<sup>236</sup>

UUJN juga mengatur untuk Notaris yang diangkat menjadi Pejabat Negara. Jika Notaris merangkap dengan jabatan negara, hal ini merupakan alasan untuk memberhentikan Notaris dari jabatannya (Pasal 8 ayat (1) huruf e UUJN). Jika seorang Notaris akan diangkat menjadi Pejabat Negara maka wajib mengambil cuti selama memangku jabatan sebagai pejabat negara (Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUJN), dan wajib mengangkat Notaris Pengganti yang akan menerima protokolnya, dan setelah tidak lagi memangku jabatan sebagai Pejabat Negara, maka Notaris dapat melanjutkan lagi tugas jabatannya sebagai Notaris (Pasal 11 ayat (3) - (6) UUJN). Ketentuan semacam ini untuk tetap menjaga kesinambungan jabatan Notaris.<sup>237</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985, dikenal istilah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu Badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan.<sup>238</sup> Aturan hukum tersebut tidak ditentukan nama jabatan yang dapat dikualifikasikan sebagai badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut TUN).

Penjelasan Pasal 1 ayat 2, bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat ekektif, dan yang dimaksud dengan pemeritah adalah keseluruhan kegiatan yang

---

<sup>235</sup> Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Mandar Maju, Bandung, 2009 (selanjutnya disebut Habib Adjie III), h. 6.

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, h. 64.

menjadi tugas dan dilaksanakan oleh para Badan dan Jabatan (pejabat) TUN yang bukan pembuatan peraturan dan mengadili.<sup>239</sup>

Pengertian seperti ini sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa pemerintahan dapat dilihat dari 2 (dua) sudut, yaitu:

1. Pemerintahan dalam arti fungsi, yakni kegiatan yang mencakup aktivitas pemerintah.
2. Pemerintahan dalam arti organisasi, yaitu kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan.<sup>240</sup>

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara merupakan unsur pokok dan terbesar dari penguasa diantara sekian banyaknya penyelenggara urusan pemerintahan. Mereka yang disebut penguasa terutama berada dan berasal dari lingkungan ekektif di pusat maupun di daerah, sejak dari Presiden sampai perabot kelurahan yang terendah.

Struktur pemerintahan di Indonesia, ada pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang tersebut dengan Pemerintah Pusat, yaitu:

“Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pasal 1 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah, yaitu:

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Pada tingkat Pemerintah Pusat, Presiden menjalankan kekuasaan dalam bidang pemerintahan (eksekutif), untuk menjalankan

---

<sup>239</sup> *Ibid.*, h. 68.

<sup>240</sup> Philipus M. Hadjon, dalam H.A. Muin Fahmal, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dalam Menwujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006, h. 26.

kekuasaan tersebut Presiden dapat membentuk badan atau instansi dengan kewenangan tertentu yang disesuaikan dengan kebutuhan pada saat itu sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara. Seperti tersebut dalam:

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi, dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia.
3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Nondepartemen.
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden Nomor 110 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Lembaga Pemerintah Nondepartemen.<sup>241</sup>

Pada sisi yang lain dalam rangka mengimplementasikan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, maka daerah provinsi dan kabupaten atau kota dapat menentukan badan atau instansi dengan kewenangan tertentu yang disesuaikan dengan kebutuhan pemerintah daerah setempat sebagai Perangkat Daerah, yang, dalam tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan pemerintahan.

Urusan pemerintahan secara struktural dapat dilakukan oleh mereka yang berwenang melakukannya untuk dan atas nama badan yang sudah ditentukan berdasarkan aturan hukum yang berlaku.<sup>242</sup> Keseluruhan orang-orang dalam jajaran pemerintah yang dapat dan berwenang berbuat demikian merupakan personil pemerintah yang

---

<sup>241</sup> Habib Adjie III, *op.cit.*, h. 9.

<sup>242</sup> Indoharto, *op.cit.*, h. 74.

dalam kelompok besarnya berstatus sebagai pegawai negeri atau berstatus sebagai pejabat negara.<sup>243</sup>

Menurut Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur negara, dengan tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat merupakan tugas utama pegawai Negeri. Batasan pegawai Negeri menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, bahwa Pegawai Negeri adalah:

1. Setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan;
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau tugas negara lainnya;
4. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebutan Pejabat Tata Usaha Negara, tidak hanya ditujukan kepada mereka yang secara struktural, memangku suatu Jabatan Tata Usaha Negara, tapi juga dapat ditujukan kepada siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintah (fungsional), maka yang berbuat demikian dapat dianggap sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,<sup>244</sup> sehingga segala keputusan yang mereka keluarkan yang memenuhi syarat sebagai keputusan tata usaha negara, jika merugikan pihak-pihak tertentu, keputusan tersebut dapat dijadikan objek gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>245</sup>

Untuk hal tertentu, tidak selalu keputusan yang dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, hal ini berlaku pada PPAT. Secara fungsional Jabatan PPAT termasuk dalam kategori Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu ketika menjalankan urusan pemerintahan berupa rangkaian yang merupakan satu kesatuan dari proses pendaftaran tanah, dengan membuat akta PPAT, tapi akta PPAT tidak termasuk objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara, karena akta PPAT bukanlah

---

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> *Ibid.*, h. 64.

<sup>245</sup> Habib Adjie III, *op.cit.*, h. 12.

*beschikking*. Oleh karena elemen objek tidak dipenuhi, maka seorang PPAT tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>246</sup>

### 8.1.2. Karakteristik Kewenangan Pejabat Negara

Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan Pasal 17 huruf (d) UUJN bahwa “Notaris dilarang merangkap sebagai pejabat Negara”. Anggota legislatif (DPRD Kota atau Kabupaten, DPRD propinsi dan DPR serta DPD) dikategorikan sebagai salah satu Pejabat Negara. Sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian), dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (4), menyebutkan adanya Pejabat Negara, dan Pasal 11 ayat (1), bahwa pejabat Negara terdiri atas:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Menteri, dan jabatan yang setingkat Menteri;
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j. Bupati/Walikota, dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, menyebutkan bahwa Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi dan tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang. Sejak tanggal 10 Agustus 2002 yang merupakan perubahan ke-IV terhadap UUD 1945, tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi atau tinggi negara, misalnya dalam Pasal 10

---

<sup>246</sup> *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPD, DPR, DPRD, menentukan bahwa MPR sebagai lembaga negara.

Dalam aturan hukum tersebut menentukan mereka yang menjadi pimpinan atau anggota tinggi negara atau tertinggi negara sebagaimana tersebut di atas dikualifikasikan sebagai Pejabat Negara. Pengertian ini menunjuk kepada orang (subjek) hukum yang menjadi pimpinan atau anggota tinggi atau tertinggi negara.

Kedudukan sebagai Pejabat Negara tidak hanya dapat diisi atau dipangku oleh mereka yang berkarir dalam pemerintahan (sebagai pegawai negeri), kedudukan tersebut dapat diisi pula oleh mereka yang berjuang melalui sarana partai politik atau juga oleh mereka yang tidak merintis karir sebagai pegawai negeri atau melalui partai politik. Tetapi dapat juga melalui cara lain, misalnya dalam pengangkatan Hakim Agung yang dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY), di samping menerima calon yang berasal hakim karir, juga menerima mereka yang bukan berasal dari hakim karir. Jabatan seperti itu dapat disebut sebagai Jabatan Politik. Disebut sebagai Jabatan Politik bukan saja dari cara meraihnya, tapi sebagai jabatan yang strategis dalam pengambilan kebijakan atau keputusan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>247</sup>

UUJN juga mengatur untuk Notaris yang diangkat menjadi Pejabat Negara. Jika seorang Notaris akan diangkat menjadi Pejabat Negara maka wajib mengambil cuti selama memangku jabatan sebagai pejabat negara (Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUJN), dan wajib mengangkat Notaris Pengganti yang akan menerima protokolnya, dan setelah tidak lagi memangku jabatan sebagai Pejabat Negara, maka Notaris dapat melanjutkan lagi tugas jabatannya sebagai Notaris (Pasal 11 ayat (3) sampai dengan ayat (6) UUJN). Ketentuan semacam ini untuk tetap menjaga kesinambungan jabatan Notaris.

Dengan demikian serta merta seorang Notaris dilarang untuk merangkap jabatan sebagai Pejabat Negara. Jika Notaris melanggar ketentuan tersebut (artinya tidak mengambil cuti) akan dijatuhi Sanksi Administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 85 UUJN. Hal yang sama diatur pula dalam Pasal 30 Peraturan Kepala BPN Nomor 1

---

<sup>247</sup> Habib Adjie, *Bernas-bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar maju, Bandung, 2012 (selanjutnya disingkat Habib Adjie IV), h. 2.



Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang dalam ayat (1) huruf c berbunyi “ PPAT dilarang merangkap jabatan atau profesi lain-lain jabatan yang dilarang peraturan perundang-undangan”.

Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa PPAT yang merangkap jabatan tersebut wajib mengajukan permohonan berhenti kepada kepala BPN. Dan menurut ayat (3) jika masa jabatannya telah berakhir dapat mengajukan permohonan kembali sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan Notaris atau PPAT yang menjadi anggota legislatif tersebut lebih tegas lagi jika ditinjau atau dikaitkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Untuk anggota DPD disebutkan dalam Pasal 12 huruf l disebutkan bahwa:

“Bersedia untuk tidak berpraktek sebagai akuntan publik, advokat atau pengacara, Notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jaa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan”.

Untuk anggota DPRD Kota atau Kabupaten atau Propinsi dan Pusat dalam Pasal 50 ayat (1) huruf l disebutkan bahwa:

“Bersedia untuk tidak berpraktek sebagai akuntan publik, advokat atau pengacara, Notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten atau Kota sesuai peraturan perundang-undangan”.

Ketentuan hukum yang mengatur kedudukan Notaris atau PPAT yang menjadi anggota legislatif tersebut, secara substansi sangat berbeda. Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUJN, untuk Notaris wajib mengangkat Notaris Pengganti yang akan menerima protokolnya, dan setelah tidak lagi memangku jabatan sebagai pejabat

Negara, maka Notaris dapat melanjutkan lagi tugas jabatannya sebagai Notaris (Pasal 11 ayat (3) - (6) UUJN), dan untuk PPAT berdasarkan Pasal 30 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 PPAT, bahwa yang bersangkutan wajib berhenti, dan jika masa jabatannya berakhir dapat mengajukan permohonan kembali sesuai aturan hukum yang berlaku, sedangkan menurut Pasal 12 huruf (l) dan 50 ayat (1) huruf (l) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008, Notaris atau PPAT dilarang berpraktik atau dilarang menjalankan tugas jabatannya sebagai Notaris atau PPAT.<sup>248</sup>

Jika menurut Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUJN, untuk Notaris wajib mengangkat Notaris Pengganti yang akan menerima protokolnya, dan setelah tidak lagi memangku jabatan sebagai pejabat Negara, maka Notaris dapat melanjutkan lagi tugas jabatannya sebagai Notaris (Pasal 11 ayat (3) - (6) UUJN) maka dapat dikategorikan bahwa Notaris yang bersangkutan masih berpraktek, meskipun jabatannya dan namanya dipakai oleh Notaris Pengganti, artinya papan namanya sebagai Notaris tetap ada (dipasang) atau tidak diturunkan.

Dan menurut Pasal 30 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 wajib berhenti dan berdasarkan Pasal 12 huruf l dan 50 ayat (1) huruf l Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008, Notaris atau PPAT dilarang berpraktik atau dilarang menjalankan tugas jabatannya sebagai Notaris atau PPAT sama sekali. Artinya kalau Notaris atau PPAT yang menjadi anggota legislatif tersebut dengan memakai Notaris Pengganti masih dikategorikan “praktik” atau menjalankan tugas jabatannya, maka menurut Pasal 12 huruf (l) dan 50 ayat (1) huruf (l) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 dilarang praktik, dengan kata lain Notaris atau PPAT yang bersangkutan bukan lagi harus cuti, tapi harus mengundurkan diri atau berhenti tetap sebagai Notaris atau PPAT dan menyerahkan protokolnya kepada Notaris atau PPAT lain dan menurunkan papan namanya dan menutup kantornya.

Karena mengundurkan diri, maka dengan konsekuensi hukum, jika setelah menjalankan tugas sebagai anggota legislatif, akan praktik kembali sebagai Notaris atau PPAT, maka kepada yang bersangkutan akan dikategorikan sebagai Notaris atau PPAT baru

---

<sup>248</sup> *Ibid*, h. 4.

yang harus menempuh prosedur pengangkatan sebagai Notaris atau PPAT baru. Misalnya harus melihat formasi pengangkatan Notaris atau PPAT, juga ikut ujian PPAT lagi, dengan kata lain, tidak lain tidak diperlukan keistimewaan apapun pada dirinya atau perlakuan khusus kepada yang bersangkutan.<sup>249</sup>

Secara normatif kedua aturan sebagaimana terurai di atas tidak sejalan, yaitu menurut Pasal 11 ayat (1) dan (2) *juncto* ayat (3) - (6) UUJN cukup cuti saja, dan setelah selesai cuti dapat mengambil kembali surat Keputusan (SK-nya) untuk menjalani tugas jabatan sebagai Notaris, menurut Pasal 30 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 wajib berhenti, sedangkan menurut Pasal 12 huruf (l) dan 50 ayat (1) huruf (l) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008, Notaris atau PPAT dilarang berpraktek.<sup>250</sup>

Dengan menggunakan Asas Preferensi Hukum, dalam hal ini Pasal 12 huruf l dan 50 ayat (1) huruf l Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 harus ditempatkan sebagai aturan hukum yang khusus (*lex specialis*), yang mengatur secara khusus mengenai persyaratan sebagai anggota legislatif, maka Notaris atau PPAT yang terpilih sebagai anggota legislatif wajib berhenti tetap atau mengundurkan diri sebagai Notaris atau PPAT.<sup>251</sup>

Jika ternyata ada Notaris yang terpilih sebagai anggota legislatif tersebut tidak mengundurkan diri sebagai Notaris atau PPAT, tapi malah mengangkat Notaris atau PPAT pengganti, maka tindakan Notaris atau PPAT tersebut dikategorikan sebagai tindakan atau perbuatan di luar wewenang atau sudah tidak mempunyai kewenangan lagi. Sehingga akta-akta yang dibuat oleh atau di hadapannya tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum dan bukan lagi sebagai akta otentik.

Jika ini terjadi yang dirugikan sudah tentu masyarakat, dan INI atau IPPAT akan dinilai sebagai organisasi yang tidak mampu menegakkan aturan hukum tersebut kepada para anggotanya. Dan lebih jauh lagi, dengan demikian secara otomatis secara keorganisasian

---

<sup>249</sup> *Ibid*, h. 4-5.

<sup>250</sup> *Ibid*, h. 5.

<sup>251</sup> *Ibid*.

(INI atau IPPAT), bukan lagi sebagai Anggota Biasa, tapi terdegradasi kedudukannya menjadi Anggota Luar Biasa saja.<sup>252</sup>

## 8.2. Karakteristik Kewenangan Notaris

Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, penyimpanan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu juga tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.

Berdasarkan UUJN tersebut ternyata Notaris sebagai Pejabat Umum memperoleh wewenang secara Atribusi, karena wewenang tersebut diciptakan dan diberikan oleh UUJN sendiri. Di wewenang yang diperoleh Notaris bukan berasal dari lembaga lainnya. Misalnya dari Departemen Hukum dan HAM.

Notaris sebagai sebuah jabatan (bukan profesi atau jabatan), dimana jabatan apapun yang ada dinegeri ini mempunyai wewenang tersendiri. Setiap wewenang harus ada dasar hukumnya. Kalau kita berbicara mengenai wewenang, maka wewenang serang pejabat apapun harus jelas dan tegas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pejabat atau jabatan tersebut. Sehingga jika seorang Pejabat melakukan suatu tindakan diluar wewenang disebut sebagai peraturan melanggar hukum.

Oleh karena itu, suatu wewenang tidak muncul begitu saja sebagai hasil dari suatu diskusi atau pembicara di belakang meja ataupun karena pembahasan-pembahasan ataupun pendapat-pendapat dilembaga legeslatif, tapi wewenang harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Kewenangan Notaris tersebut dalam pasal 15 dari ayat (1) sampai dengan sampai dengan ayat (3) UUJN, yang dapat dibagi menjadi:

### 1. Kewenangan Umum Notaris

Tercantum pada pasal ayat (1) UUJN menegaskan bahwa salah satu kewenangan Notaris, yaitu membuat akta secara Umum. Hal ini

---

<sup>252</sup> *Ibid.*

disebutkan sebagai Kewenangan Umum Notaris dengan batasan sepanjang :

1. Tidak dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang
2. Menyangkut akta yang harus dibuat atau berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh aturan hukum atau dikehendaki oleh yang bersangkutan.
3. Mengenai subjek hukum (orang atau badan hukum) untuk kepentingan siapa akta itu dibuat atau dikehendaki oleh yang berkepentingan.

Menurut pasal 15 ayat (1) bahwa wewenang Notaris adalah membuat akta bukan membuat surat, seperti Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) atau membuat surat lain, seperti Surat keterangan waris juga ada beberapa akta otentik yang merupakan wewenang Notaris dan juga menjadi wewenang pejabat atau instalasi lain, yaitu :

1. Akta pengakuan anak diluar kawin (pasal 281 BW);
  2. Akta berita acara tentang kelalaian pejabat penyimpanan hipotek (pasal 1227 BW);
  3. Akta berita acara tentang penawaran pembayaran tunai dan konsinyasi (pasal 1405-1406 BW);
  4. Akta protes wesel dan cek (pasal 143 dan 218 BW);
  5. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996;
  6. Membuat akta Risalah Lelang.
2. Kewenangan Khusus Notaris

Pasal 15 ayat (2) mengatur kewenangan khusus Notaris untuk melakukan tindakan hukum tertentu:

1. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus
2. Membukukan surat-surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus.
3. Membuat copy dari asli surat dibawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan.
4. Melakukan pengesahan kecocokan foto copy dengan surat asli

5. Memberi penyuluhan hukum sehubungan dengan membuat akta
6. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan atau
7. Membuat akta risalah lelang.

Sebenarnya ada kewenangan khusus lainnya, yaitu membuat akta dalam bentuk original, yaitu:

1. Pembayaran uang sewa, bunga, dan pensiun
2. Penawaran pembayaran tunai
3. Akta kuasa
4. Keterangan pemilikan
5. Akta lain berdasarkan peraturan perundang-undangan

Tetapi kewenangan tersebut tidak dimasukkan sebagai kewenangan khusus tapi dimasukkan sebagai kewajiban Notaris (Pasal 16 ayat 3) UUJN. Diliat secara substansi hal tersebut harus dimasukkan sebagai kewenangan khusus Notaris, karena Pasal 16 ayat 3 UUJN tersebut tindakan hukum yang harus dilakukan Notaris yaitu membuat akta tertentu dalam bentuk In Original. Notaris juga mempunyai kewenangan khusus lainnya seperti yang tersebut dalam pasal 51 UUJN, yaitu berwenang untuk membetulkan kesalahan tulis atau kesalahan ketik yang terdapat dalam Minuta akta yang telah ditanda tangani, dengan cara membuat Berita Acara Pembetulan dan Salinan atas Berita Acara pembetulan tersebut Notaris wajib menyampaikan kepada para pihak.

3. Kewenangan Notaris yang akan ditentukan Kemudian  
Kewenangan yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang kemudian. Berkaitan dengan wewenang tersebut, jika Notaris melakukan tindakan diluar wewenang yang telah ditentukan, maka Notaris telah melakukan tindakan diluar wewenang, maka produk atau akta Notaris tersebut tidak mengikat secara hukum atau tidak dapat dilaksanakan, dan pihak atau mereka yang merasa dirugikan oleh tindakan Notaris diluar wewenang tersebut, maka Notaris dapat digugat secara perdata ke pengadilan Negeri. Wewenang Notaris yang akan ditentukan kemudian, merupakan wewenang yang akan muncul akan ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang dibentuk oleh lembaga negara (Pemerintah bersama-sama DPR) atau Pejabat Negara

yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam kaitan ini perlu diberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan yang dimaksud Batasan perundang-undangan dapat dilihat pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa:

“Yang dimaksudkan dengan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang ini ialah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh DPR bersama Pemerintahan baik ditingkat pusat maupun daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum”.

Dengan batasan seperti diatas, maka peraturan perundang-undangan yang dimaksud harus dalam bentuk Undang-Undang dan bukan di bawah Undang-Undang. Dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa:

“Peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang akan dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Dengan konstruksi kesimpulan seperti tersebut diatas, maka ketentuan pasal 50 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dapat diterapkan kepada Notaris dalam menjalankan tugas jabatan. Sepanjang melaksanakan tugas jabatan tersebut sesuai dengan cara yang sudah ditentukan dalam UUJN, hal ini sebagian perlindungan hukum terhadap Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya atau merupakan suatu immunitas terhadap Notaris dalam menjalankan tugas jabatan sesuai aturan hukum yang berlaku. Terdapat perbedaan antara pengertian Notaris yang tercantum dalam PjN dan UUJN. Menurut pasal 1 PjN, disebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik. Sedangkan pasal 1 ayat (1) UUJN menyebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum. Pejabat umum yang membuat akta otentik. Tidak disebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang membuat akta otentik. Perbedaan tersebut terletak pada wewenang Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya, dan yang menjadi dasar dari kewenangan Notaris tersebut adalah pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) UUJN, yang menyebutnya bahwa:

“Notaris berwenang membuat akta otentik mengenal sebuah perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untu dinyatakan dalam akta otentik, menajamin, salinan dan kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya sepanjang pembuatan akta-akta itu juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang”.

Notaris juga berwenang pula dalam hal:

1. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
2. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
3. Membuat copydari asli surat-surat dibawah tangan berupa salianan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
4. Melakukan pengesahan kecocokan foto kopi denah surat aslinya;
5. Memberikan penyuluhan hubungan dengan perbuatan akta;
6. Membuat akta yang berkaitan denagan pertanahan; dan
7. Membuat akta risalah lelang.

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud atas, Notaris juga mempunyai kewenangan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Kewenangan lainnya tersebut diantaranya adalah membuat:

1. Akta Pendirian Perseroan Terbatas yang diatur dalam pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
2. Akta Jaminan Fidusia diatur dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia, Hak Tanggungan Atas Tanah beserta kebendaan yang berkaitan dengan tanah.
3. Akta pendirinan yayasan diatur dalam pasal 9 ayat 2 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan juncto



Undang-Undang 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 Tentang Yayasan.

### **8.3. Hubungan Jabatan Notaris dengan Pelayanan Publik**

Notaris merupakan pejabat umum yang berfungsi menjamin otentisitas pada tulisan-tulisannya (akta). Notaris diangkat oleh penguasa tertinggi negara dan kepadanya diberikan kepercayaan dan pengakuan dalam memberikan jasa bagi kepentingan masyarakat. Hanya orang-orang yang sudah dikenal kejujurannya serta mempunyai pengetahuan dan kemampuan di bidang hukum sajarah yang diizinkan untuk memegang jabatan Notaris.

Oleh karena itulah pemegang jabatan Notaris harus menjaga keluhuran martabat jabatannya dengan menghindari pelanggaran aturan dan tidak melakukan kesalahan profesi yang dapat menimbulkan kerugian kepada orang lain. Masyarakat membutuhkan jasa Notaris untuk meminta dibuatkan akta-akta sebagai alat bukti otentik bagi setiap perbuatan atau, hubungan hukum yang oleh para pihak dikehendaki atau oleh Undang-Undang diharuskan dengan akta otentik.

Ketentuan hukum yang menjadi landasan bagi keberadaan Notaris di Indonesia adalah Pasal 1868 BW, yang menyatakan “Akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya”. Selama Pasal 1868 BW tersebut ada maka eksistensi Notaris akan terus mendapat pengakuan dan senantiasa dibutuhkan oleh masyarakat.

Pejabat umum yang dimaksud oleh Pasal 1868 BW hanyalah Notaris, karena hingga saat ini tidak ada satupun Undang-Undang yang mengatur tentang pejabat umum selain UUJN. Kalau saja saat ini ada pejabat umum lain yang diberi wewenang untuk membuat akta tertentu, ternyata mereka tidak diatur berdasarkan Undang-Undang sebagaimana ditentukan Pasal 1868 BW. Otentisitas suatu akta menurut Pasal 1868 BW adalah jika dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang oleh pejabat umum yang berwenang untuk itu berdasarkan Undang-Undang yang mengaturnya.

Kata *openbaar* berarti umum, jika dikaitkan dengan pemerintahan berarti urusan yang terbuka untuk umum atau

kepentingan umum. Urusan yang terbuka untuk umum berarti meliputi semua bidang yang berhubungan dengan publik. Menurut F.M.J. Jansen, pejabat adalah orang yang diangkat untuk menduduki jabatan umum oleh penguasa umum untuk melakukan tugas negara atau Pemerintah (*Hij die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om te verrichten een deel van de taak van de staat of zijn organen, is te beschouwen als openbaar ambtenaar*).<sup>253</sup>

Dengan demikian maka pejabat umum (*openbare ambtenaar*) adalah organ negara yang dilengkapi kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*). yang berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik di bidang hukum perdata. Meski diangkat sebagai pejabat umum, namun Notaris bukan pegawai negeri sipil menurut Undang-Undang atau peraturan kepegawaian negara, karena Notaris tidak digaji oleh Negara dan tidak mendapat uang pensiun dari negara apabila telah pensiun atau berhenti sebagai pejabat umum. Kendati diangkat oleh negara sebagai pejabat umum, namun Notaris menerima honorarium (bukan gaji) dari klien atas jasa-jasa yang telah diberikan, yaitu dalam kaitannya dengan pembuatan akta-akta otentik di bidang keperdataan.<sup>254</sup>

Seseorang menjadi pejabat umum jika dia diangkat dan diberhentikan oleh negara dan diberi wewenang berdasarkan Undang-Undang untuk melayani masyarakat dalam bidang tertentu. Menurut Philipus M. Hadjon, pejabat umum diangkat oleh Kepala Negara dan bukan oleh Menteri. Pembentukan jabatan umum harus didasarkan pada Undang-Undang, karena Peraturan Pemerintah tidak boleh membentuk suatu jabatan umum tanpa delegasi Undang-Undang.

Hal ini berkaitan dengan karakter hukum suatu akta yang dibuat oleh pejabat umum (Notaris) sebagai suatu alat bukti otentik karena adanya *publica fides*. Kepercayaan umum tersebut dianggap ada

---

<sup>253</sup> F. M.J. Jansen, *Executie-en Beslagrecht*, W. E.J. Tjeenk Willink - Zwolle, 1987, h. 28.

<sup>254</sup> Komar Andasmita, *Notaris Selayang Pandang*, Alumni, Bandung, 1983, h. 103.

karena pengangkatan seorang pejabat umum dilakukan oleh Kepala Negara.<sup>255</sup>

Selanjutnya menurut N.G Yudara, pejabat umum adalah organ negara yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*), dan yang berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara, khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata sebagaimana ditentukan Pasal 1868 BW.<sup>256</sup> Dan pejabat umum satu-satunya yang ditunjuk oleh Pasal 1868 BW adalah Notaris.

Berdasarkan UUJN penyebutan sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) tersebut oleh J.C.H Melis dianggap berlebihan karena sudah sesuai dengan fungsinya seorang pejabat umum (Notaris) adalah melayani masyarakat umum.<sup>257</sup> Dengan demikian maka jabatan Notaris oleh Undang-Undang diberi status sebagai (*openbare ambtenaar*) yang diberi kewenangan di bidang keperdataan. Meski merupakan pejabat umum yang diangkat oleh Negara, namun tugas Notaris adalah di bidang keperdataan, yakni melayani masyarakat dalam pembuatan akta atas suatu perjanjian, perbuatan dan penetapan yang oleh Undang-Undang atau oleh para pihak dikehendaki dituangkan dalam suatu akta otentik.

Kewenangan yang dimiliki oleh Notaris selaku pejabat umum bersumber dari Undang-Undang, untuk menjamin legalitas dari pelaksanaan kewenangan tersebut dan memelihara kepercayaan umum. Oleh karena itu apabila sebagian kewenangan pembuatan akta otentik di bidang keperdataan diserahkan kepada pejabat lain, maka harus didasarkan pada Undang-Undang. Jadi, pejabat umum yang memenuhi syarat sebagaimana disebutkan Pasal 1868 BW hanyalah Notaris. Dengan demikian maka pada jabatan Notaris terpenuhi semua unsur Pasal 1868 BW. Sehingga akta-akta yang dibuat oleh Notaris mempunyai kualitas sebagai akta otentik, kecuali terjadi pelanggaran atau kesalahan dalam membuat akta tersebut.

---

<sup>255</sup> Philipus M Hadjon, *Ekistensi dan Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Figur Hukum Akta PPAT*, Makalah Ceramah FH UNAIR Surabaya, tanggal 22 Pebruari 1996, h. 3.

<sup>256</sup> N.G Yudara, *Mencermati Undang-Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya*, Makalah dalam Diskusi Panel UUHT, Program Studi Notariat FH Unai, Surabaya, 15 Juni 1966, h. 4.

<sup>257</sup> J.C.H. Melis, *De Notaris Wet*, Tjenk Willink Zwolle, 1993, h. 64.

Notaris menjalankan jabatannya berdasarkan Undang-Undang, dan bentuk akta-aktanya juga telah ditentukan dan diatur dalam Undang-Undang. Status Notaris sebagai pejabat umum diberikan oleh Undang-Undang sebagaimana terlihat dari bunyi Pasal 1 ayat 1 UUJN. Sebagai pejabat umum, Notaris diangkat dan diberhentikan oleh negara berdasarkan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang. Notaris diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara, yang dalam pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Habib Adji menyatakan, bahwa pejabat umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat 1 UUJN tersebut, harus dibaca sebagai pejabat publik yang berwenang untuk membuat akta otentik. Notaris sebagai pejabat publik tidak berarti sama dengan dengan pejabat publik dalam bidang pemerintahan yang dikategorikan sebagai badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Fungsi Notaris dalam menjalankan tugasnya adalah mengatur secara tertulis dan otentik atas suatu hubungan hukum di antara para pihak di dalam masyarakat yang disepakati atau dikehendaki untuk dituangkan di dalam akta otentik atau oleh Undang-Undang ditentukan demikian. Dengan demikian lahimya suatu akta otentik adalah jika dikehendaki demikian oleh para pihak dengan maksud untuk dijadikan sebagai alat bukti, atau memang oleh Undang-Undang ditentukan demikian dengan ancaman batal atau tidak mempunyai kekuatan mengikat jika tidak dibuat dengan akta otentik.

Pembuatan akta otentik tersebut merupakan perbuatan hukum para pihak atau para penghadap karena dikehendaki bersama atau atas perintah Undang-Undang, jadi bukan perbuatan hukum Notaris. Notaris hanya mengkonstatir pernyataan dan keterangan para pihak, untuk selanjutnya dituangkan dalam aktanya agar mempunyai nilai otentisitas. Fungsi Notaris adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat umum dalam bidang hukum perdata, bukan dalam bidang hukum publik. Jadi, fungsi utama Notaris adalah mengatur secara tertulis dan otentik semua hubungan hukum dari para pihak yang meminta jasanya, baik atas kehendak para pihak atau yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Dalam menjalankan fungsinya Notaris berada dalam kedudukan yang netral dan tidak memihak, artinya Notaris berada di

luar para pihak yang melakukan hubungan hukum tersebut dan bukan sebagai salah satu pihak. Dalam fungsinya yang demikian maka dapat dikatakan bahwa Notaris adalah aparat hukum, tetapi bukan penegak hukum.<sup>258</sup>

Dalam membuat akta, Notaris tidak boleh melibatkan diri sendiri dan atau keluarganya baik sebagai pihak atau saksi. Notaris tidak membuat akta atas kehendak atau untuk perbuatannya sendiri, melainkan atas permintaan pihak-pihak yang menghadap kepadanya. Akta-akta tersebut oleh para pihak digunakan sebagai alat bukti jika terjadi persengketaan atau untuk memenuhi syarat-syarat yang ditentukan Undang-Undang.

Menurut Pasal 1870 BW, akta otentik memberikan kepada para pihak dan ahli warisnya serta orang yang mendapat hak dari padanya, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya. Keberatan terhadap kebenaran atas akta yang dibuat oleh Notaris harus dibuktikan oleh pihak yang mengajukan keberatan, sedang pihak yang memegang akta tidak wajib membuktikan kebenaran akta yang dipegangnya.

Jadi, Notaris mempunyai peran yang sangat penting dalam bidang keperdataan, khususnya di negara yang menganut *civil law* dengan ciri utama sistem kodifikasi dalam perundang-undangannya sebagaimana yang dianut banyak negara di Eropa daratan. Notaris mempunyai peran dalam pembangunan hukum khususnya di bidang hukum perdata, yaitu menemukan dan membentuk hukum melalui pembuatan akta-akta perjanjian.

Notaris juga berupaya menciptakan kepastian hukum dan melaksanakan sebagian tugas hakim sesuai kewenangannya selaku pejabat umum yakni menerbitkan *grosse akta* yang mempunyai kekuatan eksekutorial. Di samping itu, Notaris dapat berperan sebagai pemberi nasehat kepada para pihak dalam pembuatan akta agar tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku atau agar tidak merugikan pihak-pihak lain.<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Notaris sebagai Pejabat Umum dan PPAT Dibandingkan dengan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Ilmiah, FH Unair dan INI Pengda Jatim, Surabaya, 1993, h. 24.

<sup>259</sup> Wawan Setiawan, *Ciri-ciri Notaris yang Ideal*, Makalah Refreshing - Up Grading Course INI, Jakarta, 1994, h. 3.

Sebutan pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) biasanya dikaitkan dengan urusan pemerintahan, karena istilah *openbaar* berarti urusan yang terbuka untuk umum atau untuk kepentingan umum. Urusan yang terbuka untuk umum meliputi semua bidang yang berkaitan dengan publik, sehingga mempunyai karakter khusus selalu dalam kerangka hukum publik.

Seseorang menjadi pejabat umum apabila diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah dan diberi wewenang untuk melayani masyarakat dalam hal-hal tertentu. Sifat publik yang melekat pada Notaris selaku pejabat umum dapat dilihat dari pengangkatan, pemberhentian dan kewenangan dalam menjalankan jabatan.<sup>260</sup>

Dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum, Notaris dilengkapi dengan kewenangan atau kekuasaan umum (*openbaar gezag*). Kewenangan atau kekuasaan umum tersebut pada hakekatnya merupakan sifat dari fungsi publik yang ada pada Penguasa yang mengikat masyarakat umum.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tugas Notaris adalah menjalankan pelayanan umum di bidang pembuatan akta, dan tugas lain yang dibebankan kepadanya sebagai pejabat umum dalam ruang lingkup keperdataan. Tugas notaris adalah bersifat fungsi publik, tetapi objek tugasnya lebih bersifat hukum keperdataan.<sup>261</sup>

Salah satu tugas Pemerintah selaku Penguasa adalah memberikan atau menjamin kepastian hukum bagi seluruh anggota masyarakat. Dalam bidang tertentu (khususnya hukum keperdataan) tugas tersebut oleh Penguasa melalui Undang-Undang diberikan dan dipercayakan kepada Notaris. Oleh karena itu masyarakat harus percaya kepada Notaris sebagai pejabat umum dan percaya pula bahwa akta yang dibuat Notaris memberikan kepastian hukum.

Dari prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa jabatan Notaris adalah jabatan kepercayaan yang berasal dari Penguasa dan dari masyarakat yang dilayaninya. Penguasa percaya bahwa Notaris akan menjalankan jabatannya sesuai ketentuan yang berlaku. Masyarakat juga mempercayakan segala sesuatunya kepada Notaris

---

<sup>260</sup> Sri Winarsih, *Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Tesis Program Pascasarjana UNAIR, Surabaya, 2001, h. 34.

<sup>261</sup> Paulus E. Lotulung, *Perlindungan Hukum bagi Notaris Selaku Pejabat Umum dalam Menjalankan Tugasnya*, Makalah up Grading course pada Konggres XVII - INI, di Jakarta 1999, h. 2.

untuk dituangkan dalam akta-aktanya dan percaya bahwa Notaris tidak akan melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat.

Sebagai konsekuensi dari suatu jabatan kepercayaan maka diperlukan adanya pengawasan terhadap Notaris agar dalam pelaksanaan tugasnya berjalan sesuai hukum yang berlaku dan terhindar dari penyalahgunaan kepercayaan yang diberikan kepadanya. Pengawasan tersebut juga bertujuan agar segala hak, kewenangan dan kewajiban yang melekat pada Notaris dijalankan menurut Undang-Undang, etika dan moral, demi tetap terjaganya perlindungan hukum bagi masyarakat, dan tercipta adanya kepastian hukum di bidang keperdataan.

Pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris dengan mendasarkan pada Undang-Undang, sebagai acuan dan peraturan perundang-undangan lainnya serta Kode Etik Notaris. Sebagai pejabat umum yang bertugas menjalankan sebagian kekuasaan negara di bidang perdata, Notaris harus mempunyai kemampuan dan keahlian hukum.

Notaris harus profesional dalam menjalankan tugas, karena Notaris merupakan profesi, bukan okupasi (semata-mata sebagai pekerjaan). Notaris adalah sama dengan profesi hukum lainnya yang memerlukan kemandirian dalam menjalankan profesinya, sehingga memerlukan pengawasan dan pembinaan profesi oleh pemerintah dan organisasi profesinya.<sup>262</sup>

Sebagai profesi, maka jabatan Notaris harus, *pertama*, merefleksikan adanya itikad untuk merealisasikan kebajikan yang dijunjung tinggi dan tidak semar dan mara mementingkan imbalan materi (honor atau upah) dari masyarakat yang meminta jasanya, namun selalu dilandasi oleh tekad tegaknya kehormatan diri pribadinya. *Kedua*, dilakukan berdasarkan kemahiran teknis yang bermutu tinggi, sehingga disyaratkan adanya pendidikan dan pelatihan yang lama secara eksklusif dan ketat. *Ketiga*, kualitas teknis dan moral yang tinggi dan ketat itu tunduk pada pengawasan oleh

---

<sup>262</sup> Sarwata, *Notaris Harus Mandiri*, Majalah Triwulan INI (Media Notariat), edisi Nopember 1999, h. 9.

sesarna profesi secara terorganisasi berdasarkan kode etik yang disepakati bersama dalam suatu organisasi profesi.<sup>263</sup>

Profesi Notaris dituntut memilih pengetahuan dan ilmu (hukum) yang luas dan mendalam serta keterampilan yang dapat diandalkan, juga senantiasa harus berpegang teguh pada kewajiban dalam melaksanakan profesi terutama jika memberikan pelayanan kepada klien harus sesuai tuntutan kode etik profesi. Seorang profesional dikatakan telah mengkhianati profesinya jika menjual dengan harga tinggi suatu pengetahuan yang belum teruji secara ilmiah atau pengetahuan yang terbukti tidak terjamin kualitas mutunya.

Perbuatan demikian merupakan pengabaian terhadap kode etik profesi, karena yang bersangkutan telah berbuat sesuatu yang mengalahkan etika profesi demi kepentingan atau keuntungan pribadi. Notaris wajib memperhatikan nilai etika profesi sehingga dapat memenuhi standar nilai sebagai perbuatan yang baik. Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) dapat dilihat dari pengangkatan dan pemberhentiannya serta kewenangan yang diberikan berdasarkan undang-undang.

Pengangkatan Notaris oleh Menteri menurut UUJN tidak dijelaskan atas nama Presiden atau bukan. Kendati demikian dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang menganut sistem presidensial, di mana menteri adalah pembantu Presiden di bidang yang ditangani. Maka dapat dikatakan bahwa secara tidak langsung pengangkatan Notaris oleh Menteri tersebut adalah selaku penguasa yang sah, sehingga tidak mengurangi kadar dan legalitas Notaris selaku pejabat umum.

Tindakan menteri untuk mengangkat Notaris merupakan perbuatan yang tunduk pada hukum publik, sehingga keberadaan Notaris selaku pejabat umum telah mendapat legalitas yang kuat. Sebelum menjalankan jabatan selaku pejabat umum, maka Notaris wajib mengucapkan sumpah di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

---

<sup>263</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Profesi, Profesionalisme dan Etika profesi*, Makalah Up Grading dan Refreshing Course Notaris se-Indonesia, Bandung, 1992, h. l.



Hal itu berarti Notaris dalam menjalankan jabatan terikat pada sumpah yang diucapkan. Dalam sumpah tersebut ditentukan bahwa dalam menjalankan jabatannya Notaris wajib mematuhi peranan perundang-undangan, dan akan menjalankan jabatan sesuai amanah, jujur, seksama, mandiri dan tidak berpihak.

Notaris harus menjalankan kewajiban sesuai kode etik profesi, menjaga kehormatan, martabat dan tanggung jawab sebagai Notaris. Di samping itu Notaris wajib merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam melaksanakan jabatan Notaris.

Kewenangan Notaris selaku pejabat umum adalah membuat akta otentik dan kewenangan lain yang diberikan oleh UUJN. Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan 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, semua itu sepanjang pembuatan akta-akta tersebut tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang ( Pasal 15 ayat [1] UUJN ).

Di samping kewenangan tersebut di atas, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN, Notaris berwenang pula:

1. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah rangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
2. Membukukan surat-surat di bawah rangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
3. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
4. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
5. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
6. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
7. Membuat akta risalah lelang.

Dari ketentuan Pasal 15 UUJN di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kewenangan Notaris di bidang keperdataan adalah sangat luas, tidak hanya membuat dan mengesahkan akta-akta otentik atas suatu perjanjian, perbuatan dan penetapan, tetapi juga tugas-tugas

lain yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu kewenangan Notaris yang perlu dicermati adalah membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.

Pemberian kewenangan tersebut, meski sebenarnya bukan hal baru, karena dalam PjN yang lama ( Stb. 1860 No. 3 ) juga tersirat kewenangan seperti ini, untuk kondisi saat ini akan menimbulkan problema yuridis di Indonesia, karena telah ada pejabat lain yang juga diberi kewenangan membuat akta di bidang pertanahan, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah.

**BAB IX**  
**AKIBAT HUKUM ATAS AKTA YANG DIBUAT**  
**OLEH NOTARIS YANG RANGKAP JABATAN**

**9.1. Akibat Hukum Atas Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Yang Rangkap Jabatan**

**9.1.1. Kedudukan Notaris Yang Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara**

Notaris merupakan seseorang yang ditunjuk oleh Negara untuk mengambil sumpah, menerangkan isi sesuatu dokumen, mengesahkan keaslian tanda tangan dan menjalankan, pekerjaan resmi lainnya yang ditentukan dibidang komersil. Notaris dapat menjalankan tugasnya dengan bebas, tanpa dipengaruhi badan eksekutif dan badan lainnya, kebebasan di sini untuk menjalankan jabatannya bertindak netral dan independen.

Adapun syarat untuk diangkat menjadi Notaris diatur dalam Pasal 3 UUJN, Pasal 16 ayat (1) tentang kewajiban dan larangan bagi Notaris, dan larangan bagi Notaris terdapat dalam Pasal 17 ayat (1) UUJN. Adapun salah satu larangan bagi Notaris adalah Notaris dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara, yang diatur dalam Pasal 17 ayat (1) huruf (d) UUJN: “Merangkap jabatan sebagai pejabat negara”. Dan bertalian dengan Pasal 3 huruf (g) UUJN, yaitu “Tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau tidak sedang memangku jabatan lain yang oleh Undang-Undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris”.

Setiap profesi, baik itu sebagai Notaris maupun sebagai pejabat negara atau profesi jabatan lainnya, menuntut pemenuhan nilai moral dari pengembannya. Nilai moral merupakan kekuatan yang mengarahkan dan mendasari perbuatan luhur. Franz Magnis Suseno mengemukakan nilai moral yang dituntut dari pengemban profesi, yaitu:

1. Berani berbuat untuk memenuhi tuntutan profesi;
2. Menyadari kewajiban yang harus dipenuhi selama menjalankan profesi;
3. Idealisme sebagai perwujudan misi organisasi profesi.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> Ignatius Ridwan Widyadharma, *Etika Profesi Hukum Dan Keperanannya*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, h. 17.

Atas dasar ketiga nilai moral itulah setiap profesional dituntut untuk bertindak sesuai dengan cita-cita dan tuntunan profesi, serta memiliki nilai moral yang kuat. Dalam melakukan tugas profesi, profesional harus bertindak objektif, artinya bebas dari rasa takut, malu, sentimen, benci, sikap malas, enggan bertindak atau terlalu mengutamakan keuntungan besar.<sup>265</sup> Menurut pendapat Suhrawardi K. Lubis, yang menyimpulkan bahwa profesi hukum adalah segala pekerjaan yang ada kaitannya dengan masalah hukum. Pengembangan profesi hukum bekerja secara profesional dan fungsional. Mereka memiliki tingkat ketelitian, kehati-hatian, ketekunan, kritis dan pengabdian yang tinggi karena mereka bertanggungjawab kepada diri sendiri dan kepada sesama anggota masyarakat, bahkan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Mereka bekerja sesuai dengan kode etik profesinya. Apabila terjadi penyimpangan atau pelanggaran kode etik, mereka harus rela mempertanggungjawabkan akibatnya sesuai dengan tuntutan kode etik. Biasanya dalam organisasi profesi, ada Dewan kehormatan yang akan mengoreksi pelanggaran kode etik profesi mereka.<sup>266</sup>

Dalam pembahasan profesi hukum, Sumaryono menyebutkan lima masalah yang dihadapi sebagai kendala yang cukup serius, yaitu:

1. Kualitas pengetahuan profesional hukum;
2. Terjadinya penyalagunaan profesi hukum;
3. Kecenderungan profesi hukum menjadi kegiatan bisnis;
4. Penurunan kesadaran dan kepedulian sosial;
5. Kontinuasi sistem yang sudah usang.<sup>267</sup>

Terkait dengan terjadinya penyalahgunaan profesi hukum sebagaimana pada ayat (2) tersebut di atas, Sumaryono menyatakan, penyalagunaan dapat terjadi karena adanya persaingan individu profesional hukum, atau karena tidak ada disiplin diri. Dalam profesi hukum dapat dilihat dua hal yang sering berkontradiksi satu sama lain, yaitu di satu sisi cita-cita Etika yang jauh terlalu tinggi, dan di sisi lain praktek penggembalaan hukum yang berada jauh di bawah cita-cita profesi yang terlalu tinggi dan karenanya memberikan pelayanan yang

---

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Ibid.*, h. 62.

<sup>267</sup> Muhammad Abdulkadir, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, h. 67.

cenderung mementingkan diri sendiri. Banyak profesional hukum menggunakan status profesinya untuk menciptakan uang atau untuk maksud-maksud politik.<sup>268</sup>

Penyalagunaan profesi hukum dapat juga terjadi karena desakan pihak klien yang menginginkan perkaranya cepat selesai dan tentunya menang. Dia tidak segan-segan menawarkan upah yang cukup menggiurkan baik kepada penasehat hukum atau pun kepada hakim yang memeriksa perkara. Dalam hal ini terjadilah pertarungan, siapa yang membayar mahal itulah yang bakal menang.

Penegakan hukum dijadikan ajang bisnis pelecehan hukum secara brutal. Di satu sisi penegak hukum beralih haluan dari keadilan ke penghasilan, dan di sisi lain klien menjadi perongrong wibawa hukum dan penegak hukum pokok intinya menang. Semua itu bisa terjadi jika para profesional hukum tidak kembali kepada Etika Profesi Hukum.

Dalam Pasal 17 ayat (1) huruf (d) UUJN telah disebutkan dengan tegas bahwa Notaris dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara. Sanksi-sanksi adminisitrarif yang dapat diberikan terhadap pelanggaran rangkap jabatan ini diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUJN yang menyebutkan :

Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi berupa :

- a. peringatan tertulis;
- b. pemberhentian sementara;
- c. pemberhentian dengan hormat; atau
- d. pemberhentian dengan tidak hormat.

Selain dalam UUJN, sanksi terhadap Notaris yang merangkap jabatan, juga diatur dalam Pasal 38 huruf (e) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Nomor 25 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Perpindahan, Pemberhentian Dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris, yang menjelaskan lebih lanjut ketentuan tentang Notaris, yang dapat diberhentikan dengan hormat dari jabatannya, apabila merangkap jabatan sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau sedang memangku jabatan lain yang oleh Undang-Undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris.

---

<sup>268</sup> *Ibid.*, h. 70.

Selanjutnya mengenai tata cara pemberhentian Notaris, diatur dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 67 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Nomor 25 Tahun 2014 Tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Perpindahan, Pemberhentian Dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris. Berdasarkan ketentuan di atas, maka setelah Menteri menetapkan keputusan pemberhentian jabatan Notaris maka Notaris yang bersangkutan secara otomatis tidak memiliki kewenangan lagi untuk membuat akta otentik.

Akta yang dibuat Notaris tanpa ada kewenangan maka dapat disimpulkan bahwa akta yang bersangkutan batal demi hukum, dan semua perbuatan atau tindakan hukum yang tersebut di dalam akta harus dianggap tidak pernah terjadi. Notaris tidak boleh membuat akta yang berhubungan atau menyangkut kepentingan diri Notaris itu sendiri.

Hal tersebut telah ditegaskan dalam Pasal 52 ayat (1) UUJN yang menyebutkan:

“Notaris tidak diperkenankan membuat akta untuk diri sendiri, istri/suami, atau orang lain yang mempunyai hubungan kekeluargaan dengan Notaris, baik karena perkawinan maupun hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah dan/atau ke atas tanpa pembatasan derajat, serta dalam garis ke samping sampai dengan derajat ketiga, serta menjadi pihak untuk diri sendiri, maupun dalam suatu kedudukan ataupun dengan perantaraan kuasa”.

Jabatan Notaris adalah Jabatan terhormat (*Officium Nobile*) karena Notaris selaku Pejabat Umum merupakan jabatan kepercayaan (*Vertrouwens Ambt*) dan secara personal Notaris adalah seorang yang dipercaya oleh masyarakat dalam pembuatan alat bukti berupa akta otentik. Dalam menjalankan jabatannya seorang Notaris diharuskan memiliki:

1. Moral, akhlak serta kepribadian yang baik.
2. Menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan Notaris.
3. Bertindak jujur, mandiri dan tidak berpihak serta penuh rasa tanggung jawab berdasarkan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan Notaris.

4. Meningkatkan ilmu pengetahuan yang telah dimiliki tidak terbatas pada ilmu hukum dan kenotariatan.
  5. Mengutamakan pengabdian kepada kepentingan masyarakat.
- Larangan rangkap jabatan Notaris sebagai pejabat negara tersebut juga bertujuan, untuk mencegah terjadinya benturan kepentingan (*conflict of interest*) serta agar Notaris itu tetap independen dan netral terhadap para penghadap atau para pihak.

### 9.1.2. Keabsahan Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Yang Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara

Notaris sebagai Pejabat Publik yang mempunyai kewenangan tertentu sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 15 UUJN. Dengan kewenangan yang ada pada Notaris, maka akta Notaris mengikat para pihak atau para penghadap yang tersebut di dalamnya, atau siapa saja yang berkepentingan dengan akta tersebut.

Jika dalam pembuatan akta, Notaris tersebut berwenang untuk membuat akta sesuai dengan keinginan para pihak. Secara lahiriah, formal dan materil telah sesuai dengan aturan hukum tentang pembuatan akta Notaris, maka akta Notaris tersebut harus dianggap sah.<sup>269</sup>

Suatu akta Notaris sebagai produk dari Pejabat Publik, maka penilaian terhadap akta Notaris harus dilakukan dengan Asas Praduga Sah (*Vermoeven van Rechtmatigheid*)<sup>270</sup> atau (*Presumptio Iustae Causa*).<sup>271</sup> Asas ini dapat dipergunakan untuk menilai akta Notaris, yaitu akta Notaris harus dianggap sah sampai ada pihak yang menyatakan akta tersebut tidak sah. Untuk menyatakan atau menilai bahwa akta tersebut tidak sah, harus dengan gugatan ke pengadilan umum.

Selama dan sepanjang gugatan tersebut masih berjalan, sampai dengan ada keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, maka akta Notaris tersebut tetap sah dan mengikat para pihak atau siapa saja yang berkepentingan dengan akta tersebut. Dalam gugatan untuk menyatakan akta Notaris tersebut tidak sah,

---

<sup>269</sup> Habib Adjie III, *op.cit.*, h. 71.

<sup>270</sup> Philipus M. Hadjon, *Pemerintah Menurut Hukum (Wet-en Rechtsmatige Bestuur)*, Yuridika, Surabaya, 1993, h. 5.

<sup>271</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah - Seri Ke 7: Perbandingan Hukum Administrasi dan Sistem Peradilan Administrasi* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 118.

maka harus dibuktikan ketidakabsahan akta tersebut dari aspek lahiriah, formal dan materil akta Notaris. Jika tidak dapat dibuktikan, maka akta yang tersebut tetap sah mengikat para pihak atau siapa saja yang berkepentingan dengan akta tersebut.

Asas ini telah diakui dalam UUJN, yang tersebut dalam Penjelasan bagian Umum, ditegaskan bahwa :

“Akta Notaris sebagai alat bukti tertulis yang terkuat dan terpenuh, apa yang dinyatakan dalam Akta Notaris harus diterima, kecuali, pihak yang berkepentingan dapat membuktikan hal sebaliknya secara memuaskan di hadapan persidangan pengadilan”.

Dengan menerapkan Asas Praduga Sah untuk akta Notaris, maka ketentuan yang tersebut dalam Pasal 84 UUJN yang menegaskan, jika Notaris melanggar atau tidak melakukan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf i, k, Pasal 41, Pasal 44, Pasal 48 sampai dengan Pasal 52, sehingga akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan tidak diperlukan lagi, maka kebatalan akta Notaris hanya berupa, dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

Asas Praduga Sah ini berkaitan dengan akta yang dapat dibatalkan, merupakan suatu tindakan mengandung cacat, yaitu tidak berwenangnya Notaris untuk membuat akta secara lahiriah, formal, materil, dan tidak sesuai dengan aturan hukum tentang pembuatan akta Notaris. Asas ini tidak dapat dipergunakan untuk menilai akta batal demi hukum, karena akta batal demi hukum dianggap tidak pernah dibuat.

Dengan demikian dengan alasan tertentu sebagaimana tersebut di atas, maka kedudukan akta Notaris:

1. Dapat dibatalkan;
2. Batal demi hukum;
3. Mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan;
4. Dibatalkan oleh para pihak sendiri; dan
5. Dibatalkan oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena penerapan asas praduga sah.

Kelima kedudukan akta Notaris sebagaimana tersebut di atas, tidak dapat dilakukan secara bersamaan, tetapi hanya dapat berlaku satu saja, yaitu jika akta Notaris diajukan pembatalan oleh pihak yang



berkepentingan kepada pengadilan umum atau pengadilan negeri, dan telah ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, atau akta Notaris tersebut mempunyai kedudukan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, atau akta Notaris batal demi hukum, atau akta Notaris dibatalkan oleh para pihak sendiri dengan akta Notaris lagi, maka pembatalan akta Notaris yang lainnya tidak berlaku. Hal ini berlaku pula untuk Asas Praduga Sah.

Asas Praduga Sah ini berlaku, dengan ketentuan jika atas akta Notaris tersebut tidak pernah diajukan pembatalan oleh pihak yang berkepentingan kepada pengadilan, dan telah ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, atau akta Notaris tidak mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, atau tidak batal demi hukum atau tidak dibatalkan oleh para pihak sendiri. Dengan demikian penerapan Asas Praduga Sah untuk akta Notaris dilakukan secara terbatas, jika ketentuan sebagaimana tersebut di atas dipenuhi.

Minuta akta tersebut tetap harus berada dalam bundel akta Notaris yang bersangkutan, dan Notaris yang bersangkutan ataupun pemegang protokolnya masih tetap bewenang untuk mengeluarkan salinannya atas permohonan para pihak atau para ahli warisnya yang berkepentingan. Pemberian salinan tersebut dilakukan oleh Notaris, karena akta Notaris tersebut merupakan perbuatan para pihak, dan para pihak berhak atas salinan akta Notaris, dan Notaris berkewajiban untuk membuat dan memberikan salinannya.

## **9.2. Tanggungugat Notaris Atas Akta yang dibuat pada saat Rangkap Jabatan sebagai Pejabat Negara**

Dalam Pasal 84 UUJN ditentukan, ada 2 (dua) jenis sanksi perdata, jika Notaris melakukan tindakan pelanggaran terhadap pasal-pasal tertentu, dan sanksi yang sama jenisnya juga tersebar dalam pasal-pasal yang lainnya, yaitu:

1. Akta Notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan.
2. Akta Notaris menjadi batal demi hukum.

Akibat dari akta Notaris yang seperti itu, maka ini dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada Notaris. Akta

Notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dan akta Notaris menjadi batal demi hukum adalah dua istilah yang berbeda. Pasal 84 UUJN tidak menegaskan atau tidak menentukan secara tegas tentang ketentuan pasal-pasal yang dikategorikan seperti itu.

Pasal 84 UUJN mencampur-adukkan atau tidak memberikan batasan kedua sanksi tersebut, dan untuk menentukannya bersifat alternatif dengan kata atau pada kalimat, "...mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum...". Oleh karena dua istilah tersebut mempunyai pengertian dan akibat hukum yang berbeda, maka perlu ditentukan peraturan atau ketentuan tentang pasal-pasal mana saja yang dikategorikan sebagai pelanggaran, dengan sanksi akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, atau akta menjadi batal demi hukum.

Kemudian juga perlu ditegaskan, apakah sanksi terhadap Notaris, dengan kedua hal tersebut sebagai akibat langsung dari akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian, sebagai akta di bawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum. Untuk menentukan akta Notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dapat dilihat dan ditentukan dari:

1. Isi atau bunyi pasal-pasal tertentu yang menegaskan secara langsung jika Notaris melakukan pelanggaran, maka akta yang bersangkutan termasuk akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, tidak otentik lagi.
2. Jika tidak disebutkan dengan tegas dalam pasal yang bersangkutan sebagai akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, maka pasal lainnya yang dikategorikan melanggar menurut Pasal 84 UUJN, termasuk ke dalam akta batal demi hukum.<sup>272</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa akta Notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, jika disebutkan dengan tegas dalam pasal yang bersangkutan, dan yang tidak disebutkan dengan tegas dalam pasal yang bersangkutan termasuk sebagai akta menjadi batal demi hukum.<sup>273</sup>

---

<sup>272</sup> *Ibid.*

<sup>273</sup> *Ibid.*

Pasal 1869 BW menentukan batasan akta Notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan, ini dapat terjadi jika tidak memenuhi ketentuan karena:

1. Tidak berwenangnya pejabat umum yang bersangkutan,
2. Tidak mampunya pejabat umum yang bersangkutan, atau
3. Cacat dalam bentuknya.

Meskipun demikian akta tersebut tetap mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan jika, akta tersebut ditandatangani oleh para pihak. Ketentuan-ketentuan di bawah ini dicantumkan secara tegas, dalam pasal-pasal tertentu dalam UUJN, yang menyebutkan jika dilanggar oleh Notaris, sehingga akta Notaris tersebut mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, apabila:

1. Melanggar ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf (i) yaitu, tidak membacakan akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi dan Notaris.
2. Melanggar ketentuan Pasal 16 ayat (7) dan ayat (8) yaitu, jika Notaris pada akhir akta tidak mencantumkan kalimat bahwa para penghadap menghendaki agar akta tidak dibacakan karena penghadap membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isi akta.
3. Melanggar ketentuan Pasal 41 dengan rnenunjuk kepada Pasal 39 dan Pasal 40, yaitu tidak dipenuhi ketentuan-ketentuan:
  - 3.1. Pasal 39 bahwa:
    - a. Penghadap paling sedikit berumur 18 tahun atau telah meriikah dan cakip melakukan perbuatan hukum.
    - b. Penghadap harus dikenal oleh Notaris atau diperkenalkan kepadanya oleh 2 (dua) orang saksi pengenalan yang berumur paling sedikit 18 tahun atau telah menikah dan cakap melakukan perbuatan hukum, atau diperkenalkan oleh 2 (dua) penghadap lainnya.
  - 3.2. Pasal 40 menjelaskan, bahwa setiap akta dibacakan oleh Notaris, dengan dihadiri paling sedikit 2 (dua) orang saksi paling sedikit berumur 18 tahun atau telah menikah, cakap melakukan perbuatan hukum, mengerti bahasa yang digunakan dalam akta dan dapat membubuhkan tanda tangan dan paraf serta tidak mempunyai hubungan perkawinan atau

hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah tanpa derajat pembatasan derajat dan garis kesamping sampai dengan derajat ketiga dengan Notaris atau para pihak.

4. Melanggar ketentuan Pasal 52, yaitu membuat akta untuk diri sendiri, istri/suami, atau orang lain yang mempunyai hubungan kekeluargaan dengan Notaris, baik karena perkawinan maupun hubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah dan / atau ke atas tanpa pembatasan derajat, serta dalam garis kesamping sampai dengan derajat ketiga, serta menjadi pihak untuk diri sendiri, maupun dalam suatu kedudukan ataupun dengan perantaraan kuasa.

Dengan ukuran atau batasan sebagaimana tersebut dalam Pasal 1869 BW, maka pasal-pasal tersebut dalam UUJN yang menegaskan, pelanggaran terhadap ketentuan tersebut mengakibatkan akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, dengan begitu dapat dianalisis sebagai berikut:

1. Pasal 16 ayat (1) huruf I dan Pasal 16 ayat (7) dan ayat (B) termasuk kedalam cacat bentuk akta Notaris, karena pembacaan akta oleh Notaris di hadapan para pihak dan saksi merupakan suatu kewajiban untuk menjelaskan bahwa akta yang dibuat tersebut sesuai dengan kehendak yang bersangkutan, dan telah dilakukan pembacaan tersebut wajib dicantumkan pada bagian akhir akta Notaris, demikian pula jika Notaris tidak membacakan di hadapan para pihak, tapi para pihak berkehendak untuk membaca sendiri akta tersebut, maka kehendak para pihak tersebut harus dicantumkan pada bagian akhir akta Notaris. Dengan demikian, baik akta dibacakan atau tidak dibacakan harus dicantumkan pada akhir akta, jika tidak dilakukan ada aspek formal yang tidak dipenuhi mengakibatkan akta tersebut cacat dari segi bentuk.
2. Pasal 41 yang menunjuk kepada Pasal 39 dan 40 berkaitan dengan aspek subjektif sahnya akta Notaris, yaitu cakap bertindak untuk melakukan suatu perbuatan hukum. Pelanggaran terhadap pasal ini termasuk ke dalam tidak mampunya pejabat umum yang bersangkutan untuk memahami batasan umum dewasa untuk melakukan suatu perbuatan hukum.

3. Pasal 41 yang menunjuk kepada Pasal 40, khususnya tidak ada hubungan perkawinan dengan Notaris perkawinan atau hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah tanpa derajat pembatasan derajat dan garis kesamping sampai dengan derajat ketiga dengan Notaris atau para pihak, dan Pasal 52, termasuk kedalam tidak berwenangnya pejabat umum yang bersangkutan, artinya ada penghalang bagi Notaris untuk menjalankan kewenangannya.<sup>274</sup>

Suatu perjanjian yang tidak memenuhi syarat objektif, yaitu objeknya tidak tertentu dan kausa yang terlarang, maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Mengenai perjanjian harus mempunyai objek tertentu ditegaskan dalam Pasal 1333 BW, yaitu suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok suatu barang yang paling sedikit di tentukan jenisnya yang dikemudian hari jumlah barang tersebut dapat ditentukan atau dihitung.

Pasal 1335 BW menegaskan bahwa, suatu perjanjian tanpa sebab atau yang telah dibuat karena sesuatu sebab yang palsu atau terlarang, maka perjanjian tersebut tidak mempunyai kekuatan, ini membuktikan bahwa setiap perjanjian harus mempunyai kausa yang halal, tetapi menurut Pasal 1336 BW, jika tidak dinyatakan sesuatu sebab, tetapi ada sesuatu sebab yang halal ataupun jika ada sesuatu sebab lain daripada yang dinyatakan persetujuannya namun demikian adalah sah.

Menurut Pasal 1337 BW, suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh Undang-Undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan dan atau ketertiban umum. Dengan demikian suatu perjanjian batal demi hukum, jika:

1. Tidak mempunyai objek tertentu yang dapat ditentukan;
2. Mempunyai sebab yang dilarang oleh Undang-Undang atau berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.

Ketentuan-ketentuan yang bersangkutan sebagaimana tersebut di atas yang menyatakan, jika dilanggar akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, dan disebutkan dengan tegas dalam pasal-pasal tertentu dalam UUJN. Maka dapat ditafsirkan bahwa banyak ketentuan-ketentuan yang tidak disebutkan dengan tegas akta Notaris yang mempunyai kekuatan

---

<sup>274</sup> *Ibid.*, h. 102-103.

pembuktian sebagai akta di bawah tangan, maka dengan begitu selain yang termasuk kedalam akta Notaris yang batal demi hukum, adalah:

1. Melanggar kewajiban sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 ayat (1) huruf (i) yaitu, tidak membuat daftar akta wasiat dan mengirimkan ke Daftar Pusat Wasiat dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan, termasuk memberitahukan bilamana nihil.
2. Melanggar kewajiban sebagaimana tersebut dalam Pasal 15 ayat (1) huruf (k), yaitu tidak mempunyai cap/stempel yang memuat lambang Negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukannya.
3. Melanggar ketentuan Pasal 44, yaitu pada akhir akta tidak disebutkan atau dinyatakan dengan tegas mengenai penyebutan akta telah dibacakan untuk akta yang tidak dibuat dalam Bahasa Indonesia atau bahasa lainnya yang digunakan dalam akta, memakai penterjemah resmi, penjelasan, penandatanganan akta di hadapan penghadap, Notaris dan penterjemah resmi.
4. Melanggar ketentuan Pasal 48, yaitu tidak memberikan paraf atau tidak memberikan tanda pengesahan lain oleh penghadap, saksi dan Notaris, atas pengubahan atau penambahan berupa penulisan tindih, penyisipan, pencoretan, atau penghapusan dan menggantinya dengan yang lain dengan cara penambahan, penggantian atau pencoretan.
5. Melanggar ketentuan Pasal 49, yaitu tidak menyebutkan atas perubahan akta yang dibuat tidak di sisi kiri akta, tapi untuk perubahan yang dibuat pada akhir akta sebelum penutup akta, dengan menunjuk bagian yang diubah atau dengan menyisipkan lembar tambahan. Perubahan yang dilakukan tanpa menunjuk bagian yang diubah mengakibatkan perubahan tersebut batal.
6. Melanggar ketentuan Pasal 50, yaitu tidak melakukan pencoretan, pamarafan dan atas perubahan berupa pencoretan kata, huruf, atau angka, hal tersebut dilakukan sedemikian rupa sehingga tetap dapat dibaca sesuai dengan yang tercantum semula, dan jumlah kata, huruf, atau angka yang dicoret dinyatakan pada sisi akta, juga tidak menyatakan pada akhir akta mengenai jumlah perubahan, pencoretan dan penambahan.

7. Melanggar ketentuan Pasal 51, yaitu tidak membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan ketik yang terdapat pada Minuta Akta yang telah ditandatangani, juga tidak membuat berita acara tentang pembetulan tersebut dan tidak menyampaikan berita acara pembetulan tersebut kepada pihak yang tersebut dalam akta.<sup>275</sup>

Ketentuan tersebut di atas yang dapat mengkualifikasikan akta Notaris yang batal demi hukum, sebenarnya ini hanya merupakan tindakan kewajiban, yang harus dilakukan oleh Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya, tanpa ada objek tertentu dan sebab yang halal. Sehingga jika ukuran akta Notaris batal demi hukum berdasarkan kepada unsur-unsur yang ada dalam Pasal 1335, 1336, 1337 BW, maka penggunaan istilah batal demi hukum untuk akta Notaris karena melanggar pasal-pasal tertentu dalam Pasal 84 UUJN menjadi tidak tepat, karena secara substansi sangat tidak mungkin apabila Notaris membuat akta untuk para pihak yang jelas tidak memenuhi syarat objektif.<sup>276</sup>

Berdasarkan penelusuran isi tiap pasal tersebut, tidak ditegaskan akta yang dikualifikasikan sebagai akta yang mempunyai kekuatan pembuktian di bawah tangan. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa, akta Notaris yang terdegradasi mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, dan akta Notaris yang batal demi hukum. Keduanya itu dapat dituntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga, yang terdapat hanya ada satu pasal, yaitu Pasal 52 ayat (3) UUJN, yang menegaskan, bahwa akibat akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, Notaris wajib membayar biaya, ganti rugi dan bunga.

Sanksi akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dan akta menjadi batal demi hukum merupakan sanksi eksternal, yaitu sanksi terhadap Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya, tidak melakukan serangkaian tindakan yang wajib dilakukan terhadap dan atau untuk kepentingan para pihak atau para penghadap yang menghadap Notaris, dan pihak lainnya yang mengakibatkan kepentingan para pihak atau para penghadap tidak terlindungi.

---

<sup>275</sup> *Ibid*, h. 104-105.

<sup>276</sup> *Ibid*, h. 105-106.

**BAB X**  
**LARANGAN MERANGKAP JABATAN**  
**SEBAGAI PEMIMPIN ATAU PEGAWAI**



## **BADAN USAHA MILIK NEGARA, BADAN USAHA MILIK DAERAH ATAU BADAN USAHA SWASTA**

### **10.1. Konsep Badan Usaha dan Badan Hukum**

Sebelum menganalisis tentang kedudukan Notaris yang merangkap sebagai Dosen di sebuah Yayasan maka terlebih dahulu harus ditelaah tentang kedudukan Yayasan sebagai badan hukum. Pada bagian ini akan dibahas terlebih dahulu mengenai perbedaan badan hukum dengan badan usaha.

Secara umum telah dipahamai bahwa subjek hukum adalah pendukung hak dan kewajiban yang disebut orang. Orang menurut konsep hukum terdiri atas manusia (*naturalijk persoon*) dan badan hukum (*recht persoon*). Manusia adalah subjek hukum menurut konsep biologis sebagai gejala alam dan sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang dilengkapi dengan akal, perasaan dan kehendak. Sedangkan badan hukum adalah subjek hukum menurut konsep yuridis, sebagai gejala hidup bermasyarakat dan sebagai badan ciptaan manusia berdasar pada hukum yang dapat dibebani hak dan kewajiban seperti manusia.<sup>277</sup>

Sebagaimana disebutkan diatas, badan hukum bukanlah makhluk selayaknya manusia. Badan hukum tidak mempunyai daya pikir, kehendak dan tidak mempunyai "*central bewustzijn*", karena badan hukum tidak dapat melakukan perbuatan hukum sendiri. Maka dari itu untuk dapat melakukan suatu perbuatan hukum maka badan hukum harus bertindak dengan perantaraan orang-orang biasa atau manusia (*natuurlijk persoon*).

Ketentuan yang membatasi cara bertindak dan perantaraan ini bisa diatur dalam anggaran dasar atau undang-undang. Namun demikian, kemampuan hukum atau kekuasaan hukum dari badan hukum dalam lapangan hukum harta kekayaan pada dasarnya menunjukkan persamaan dengan manusia. Tiap hukum kekayaan selain dengan tegas dikecualikan dapat berlaku pada badan hukum, yaitu dalam hukum perikatan dan kebendaan.

Dalam pergaulan hukum istilah badan hukum lazim digunakan meskipun tentang keabsahan suatu badan hukum itu masih

---

<sup>277</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 23.

diperdebatkan para ahli hukum. Menurut Subekti, pengertian badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan hukum atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak, kewajiban-kewajiban dan melakukan perbuatan hukum seperti manusia serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat dan menggugat di muka pengadilan.<sup>278</sup>

Menurut Von Savigny, badan hukum itu semata-mata buatan negara saja. Karena sebenarnya menurut hukum alam hanya manusia sajalah sebagai subjek hukum, badan hukum itu hanya merupakan fiksi saja, merupakan sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tapi orang menciptakan dalam bayangannya suatu pelaku hukum (badan hukum) sebagai subjek hukum diperhitungkan sama dengan manusia. Menurut teori Von Savigny tersebut ini untuk menciptakan badan hukum itu perlu adanya campur tangan penguasa.<sup>279</sup>

Pendapat mengenai badan hukum juga dikemukakan oleh Holder dan Binder melalui teori harta karena jabatan atau teori *von bet ambeteljk vermogen*, bahwa badan hukum adalah suatu badan yang mempunyai harta yang berdiri sendiri, yang dimiliki oleh badan hukum itu tetapi oleh pengurusnya dan karena jabatannya ia disertai tugas untuk mengurus harta tersebut.<sup>280</sup>

Otto Von Gierke dalam teori organ mengungkapkan bahwa badan hukum itu adalah suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia dalam pergaulan hukum. Hal itu adalah suatu "*leiblichgeiste ebenseinheit die Wollen und das Gewollte in Tat umsetzenkam*". Di sini tidak ada suatu pribadi yang sesungguhnya, tetapi badan hukum itu juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat perlengkapannya (pengurus, anggota-anggotanya). Apa yang mereka putuskan adalah kehendak kemauan badan hukum. Dalam teori ini digambarkan bahwa badan hukum sebagai subjek hukum yang tidak berbeda dari manusia.<sup>281</sup> Menurut Herlien Budiono:

---

<sup>278</sup> Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermedia, Jakarta, 2003, h. 14

<sup>279</sup> Von Savigny dalam Marhainis Abdul Hay, *Hukum Perdata Material*, Pradnya Paramita, Jakarta, h. 34.

<sup>280</sup> Holder dan Binter dalam Marhainid Abdul Hay, *Ibid*.

<sup>281</sup> Otto Von Gierke dalam R. Ali Rido. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, Tahun 2001, h. 8

“Teori-teori mengenai badan hukum mencoba untuk menerangkan gejala hukum yakni adanya suatu organisasi yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan orang. Di satu pihak hanya oranglah yang dapat menyatakan kehendaknya tetapi di lain pihak harus diakui adanya suatu bentuk ”kerja sama” atau kesatuan yang mempunyai hak dan kewajiban yang terpisah dari hak dan kewajiban orang yang melakukan tindakan hukum atas nama kesatuan tersebut.”<sup>282</sup>

Mengenai unsur-unsur dari suatu badan hukum menurut doktrin yang hingga kini diterima, Ali Ridho mengemukakan bahwa badan hukum terdiri atas unsur sebagai berikut:

- a. Adanya harta kekayaan yang terpisah;
- b. Mempunyai tujuan tertentu;
- c. Mempunyai kepentingan sendiri; dan
- d. Adanya organisasi yang teratur<sup>283</sup>

Unsur lain yang dapat dijadikan kriteria sebagai badan hukum dapat pula dilihat dari prosedur pendiriannya dan apa yang secara khusus disyaratkan oleh undang-undang. Untuk mendirikan badan hukum seperti yayasan selain memenuhi kriteria tersebut di atas, juga harus memenuhi persyaratan formil yang ditentukan oleh undang-undang dalam hal ini adalah didirikan dengan akta notaris dan pengesahan oleh pemerintah. Badan hukum (*rechtspersoon*) dibedakan menjadi dua bentuk yaitu, Badan hukum publik dan badan hukum privat. Badan hukum publik, adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik atau yang menyangkut kepentingan publik, orang banyak atau negara. Badan hukum ini merupakan badan-badan negara dan mempunyai kekuasaan wilayah atau merupakan lembaga yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif atau pemerintah atau

---

<sup>282</sup> Herlien Budiono, “Arah Pengaturan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Dalam Menghadapi Era Global (*Regulation For The Direction In Which The Law Number 40 Of 2007 With Respect To The Limited Liability Company To Be Dealt With In The Era Of Globalization*), Jurnal *Rechtsvinding*, Volume 1 Nomor 2, Agustus 2012, h. 189.

<sup>283</sup> R. Ali Ridho, *Hukum Dagang tentang Aspek-Aspek Hukum dalam Asuransi Udara, Asuransi Jiwa dan Perkembangan Perseroan Terbatas*, Remadja Karya, Jakarta, 1986, h. 303.

badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu.<sup>284</sup> Contoh Badan Hukum Publik adalah Bank Indonesia yang didirikan berdasar Undang-Undang No. 13 Tahun 1968.

Sedangkan Badan Hukum Privat, adalah badan hukum yang dibentuk berdasar hukum perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang di dalam badan hukum itu. Badan hukum ini merupakan badan swasta yang didirikan oleh pribadi orang atau badan hukum untuk tujuan tertentu seperti mencari keuntungan, kegiatan sosial pendidikan, ilmu pengetahuan, politik, kebudayaan dan lain-lain yang sesuai menurut hukum.<sup>285</sup> Contoh Badan Hukum Privat antara lain Yayasan, Perseroan Terbatas, Koperasi dan Perkumpulan

Menurut Abdulkadir Muhammad, berdasarkan eksistensinya badan hukum diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu:

1. Badan Hukum yang dibentuk oleh pemerintah (penguasa negara), yaitu badan hukum untuk kepentingan negara dalam menjalankan pemerintahan.
2. Badan Hukum yang diakui oleh pemerintah (penguasa negara), yaitu badan hukum yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan atau kesejahteraan masyarakat melalui kegiatan usaha tertentu, seperti perseroan terbatas dan koperasi. Badan hukum ini merupakan badan hukum yang *profit oriented* atau disebut juga dengan badan usaha
3. Badan Hukum yang diperbolehkan atau untuk suatu tujuan tertentu yang bersifat ideal, yaitu badan hukum yang tidak bertujuan mencari keuntungan dan hanya menjalankan kegiatan pendidikan, sosial, keagamaan dan kemanusiaan. Badan hukum ini merupakan badan hukum yang *non profit oriented*.<sup>286</sup>

Dari kualifikasi badan hukum tersebut diatas salah satunya merupakan badan usaha. Badan usaha adalah kesatuan yuridis (hukum), teknis, dan ekonomis yang bertujuan mencari laba/keuntungan. Tujuan mencari laba tersebut sesuai dengan esensi dari kata “usaha” sehingga dengan demikian jelas bahwa badan usaha sudah pasti dijalankan untuk mencari keuntungan. Jenis badan usaha

---

<sup>284</sup> Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.*, h. 26.

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid.*, h. 24-25.

tersebut antara lain Unit Dagang (UD), *Comanditer Venotschap* (CV), Firma, Perkumpulan dan Perseroan Terbatas (PT).

Badan usaha seringkali disamakan dengan perusahaan padahal pada kenyataannya berbeda. Badan usaha adalah lembaga, sementara perusahaan adalah tempat dimana badan usaha mengolah faktor –faktor produksi. Berbagai sarjana mengemukakan pengertian tentang perusahaan seperti Molengraaff, yang menyatakan bahwa perusahaan adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak ke luar untuk memperoleh penghasilan, dengan cara memeperniagakan/memperdagangkan, menyerahkan barang atau mengadakan perjanjian perdagangan.<sup>287</sup>

Senada dengan Molengraaff adalah pendapat yang dikemukakan oleh Polak,<sup>288</sup> yang menyatakan bahwa baru dapat dikatakan ada perusahaan apabila diperlukan perhitungan laba dan rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam pembukuan. Pendapat Polak ini menambahkan unsur “pembukuan” pada unsur-unsur lain seperti yang telah dikemukakan oleh Molengraaff.

Mengenai pengertian badan usaha juga diuraikan oleh Abdulkadir Muhammad sebagai berikut:

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap, terus menerus, dan didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah negara Indonesia dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba”. Sementara yang dimaksud dengan “bentuk usaha” adalah organisasi usaha atau badan usaha yang menjadi wadah penggerak setiap jenis usaha. Organisasi atau badan usaha tersebut diatur/diakui oleh undang-undang, baik bersifat perseorangan, persekutuan atau badan hukum.

Meskipun secara arti badan usaha berbeda dengan perusahaan, namun terdapat hubungan erat yaitu badan usaha merupakan penggerak dari perusahaan. Kegiatan perusahaan tidak dapat dilepaskan dari bentuk badan usaha dan perizinan yang diperlukan untuk menjalankan usaha tersebut. Suatu badan usaha

---

<sup>287</sup> Molengraff dalam R. Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983, h. 19.

<sup>288</sup> Polak dalam Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 7.

dapat dijalankan dengan berbadan hukum ataupun tidak berbadan hukum. Badan usaha yang berbadan hukum tersebut dapat berupa Perseroan Terbatas atau Perkumpulan, sedangkan badan usaha yang tidak berbadan hukum antara lain UD, CV dan Firma.

Kedudukan badan usaha yang berbadan hukum dalam hal ini tentunya akan berbeda dengan kedudukan badan usaha yang tidak berbadan hukum. Jika suatu badan usaha sudah berbadan hukum maka badan usaha tersebut dapat diperlakukan selayaknya manusia sebagai subjek hukum dan memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendiri badan usaha.

Keberadaan badan hukum usaha akan melindungi perusahaan dari segala tuntutan akibat aktivitas yang dijalanannya. Karena badan hukum memberikan kepastian dalam kegiatan bisnis/berusaha, sehingga kekhawatiran atas pelanggaran hukum akan terhindar, mengingat badan hukum usaha memiliki rambu-rambu yang harus dipatuhi. Dengan memiliki badan hukum, maka perusahaan akan memenuhi kewajiban dan hak terhadap berbagai pihak yang berkaitan dengan perusahaan, baik yang ada di dalam maupun di luar perusahaan.

Dari uraian diatas dapat dilihat adanya perbedaan antara badan hukum dengan badan usaha. Badan hukum merupakan subjek hukum selain manusia yang dapat dibebani hak dan kewajiban serta terbentuk berdasarkan hukum yang berlaku. Badan hukum tersebut dapat berupa badan hukum *profit oriented* dan dapat berupa badan hukum *non profit oriented* atau nirlaba. Sedangkan badan usaha adalah organisasi atau badan yang menjadi wadah penggerak setiap jenis usaha. Badan usaha tersebut terbagi atas badan usaha yang berbadan hukum dan badan usaha yang tidak berbadan hukum.

## **10.2. Yayasan Sebagai Badan Hukum Nirlaba**

Yayasan sudah cukup lama dikenal dan tumbuh dalam masyarakat hampir di seluruh dunia. Di negara lain dikenal dengan sebutan "*foundation*" yang berasal dari bahasa Inggris atau disebut juga "*stichting*" dalam bahasa Belanda.<sup>289</sup> Menurut Herlien Budiono,

---

<sup>289</sup> A.A. Andi Prajitno, "Teknik Pembuatan Akta Badan Hukum", Bahan Ajar Mata Kuliah TPA2, Magister Kenotariatan, Universitas Narotama Surabaya, 2015, h. 2.

keberadaan Yayasan mulai dikenal dan diakui pada abad kesembilan belas di Nederland yang selanjutnya masuk ke Indonesia semasa zaman Hindia Belanda.<sup>290</sup> Hanya saja pada saat itu kedudukan Yayasan masih bercampuraduk sebagai Institusi sosial dan bisnis.<sup>291</sup>

Dalam kamus besar bahasa Indonesia istilah yayasan adalah badan atau organisasi yang bergerak di bidang sosial, keagamaan dan pendidikan yang bertujuan tidak mencari keuntungan.<sup>292</sup> Selanjutnya dalam *Black's Law Dictionary* terdapat istilah *foundation* yang memiliki pengertian:

*“Permanent fund established and maintained by contributions for charitable, educational, religious or other benevolent purpose, and Institution or association given to rendering financial aid to colleges, schools and charities and generally supported by gifts for such purpose.”*<sup>293</sup>

Selanjutnya dalam *Black's Law Dictionary* juga terdapat istilah *Charitable Foundation* yang memiliki definisi *“An organization dedicated to education, health, relieve of the poor etc organized for such purposes and recognized not for profit and as such for tax purpose under I.R.C”*. Apabila diterjemahkan secara bebas *“Yayasan Amal yaitu suatu organisasi yang diperuntukan untuk pendidikan, kesehatan, membantu orang miskin dan organisasi lain yang bertujuan sosial dan diakui tidak untuk mencari keuntungan dan tidak dikenai pajak yang dibawah organisasi Palang Merah Internasional”*.<sup>294</sup>

Dari pengertian diatas jelas bahwa Yayasan merupakan suatu badan yang melakukan berbagai kegiatan yang bersifat sosial dan mempunyai tujuan idial. Berkaitan dengan hal tersebut, Hayati Soeroredjo berpendapat bahwa yayasan harus bertujuan sosial dan kemanusiaan serta idialistis dan pasti tidak diperbolehkan

---

<sup>290</sup> Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata Di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, h. 1.

<sup>291</sup> Habib Adjie dan Muhammad Hafidh, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Yayasan*, Pustaka Zaman, Semarang, 2013, h. 2.

<sup>292</sup> <https://kbbi.web.id/yayasan>, diakses Minggu 13 Agustus 2017 pukul 21:06 WIB.

<sup>293</sup> Henry Black Campbell, *Black Law Dictionary*, West Publishing Co, St Paul Minn, 1990, h. 861.

<sup>294</sup> *Ibid.*

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan atau kesusilaan.<sup>295</sup>

Pendapat serupa dikemukakan oleh Rochmat Soemitro, bahwa yayasan merupakan suatu badan hukum yang lazimnya bergerak di bidang sosial dan bukan menjadi tujuannya untuk mencari keuntungan, melainkan tujuannya ialah untuk melakukan kegiatan yang bersifat sosial.<sup>296</sup>

Lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Yayasan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Yayasan (selanjutnya ditulis UU Yayasan) menegaskan kedudukan yayasan sebagai badan hukum nonprofit. Pasal 1 angka 1 UU Yayasan menyatakan bahwa “Yayasan adalah badan hukum yang terdiri atas kekayaan yang dipisahkan dan diperuntukkan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang sosial, keagamaan, dan kemanusiaan, yang tidak mempunyai anggota.”

Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (1) UU Yayasan disebutkan “Yayasan dapat melakukan kegiatan usaha untuk menunjang pencapaian maksud dan tujuannyadengan cara mendirikan badan usaha dan/atau ikut serta dalam suatu badan usaha”. Pada bagian Penjelasan Pasal 3 ayat (1) UU Yayasan disebutkan:

“Ketentuan dalam ayat ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa Yayasan tidak digunakan sebagai wadah usaha dan Yayasan tidak dapat melakukan kegiatan usaha secara langsung tetapi harus melalui badan usaha yang didirikannya atau melalui badan usaha lain dimana Yayasan menyertakan kekayaannya.”

Ketentuan tersebut bukan berarti bahwa yayasan dapat melakukan kegiatan usaha yang bertujuan untuk mencari laba, namun yayasan dapat mendirikan badan usaha dengan cara menyertakan modal namun hal ini hanya sebagai salah satu cara untuk mencapai tujuan yayasan dibidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan. Penyertaan modal yayasan inipun dibatasi maksimal 25% (dua puluh

---

<sup>295</sup> Hayati Soeroredjo, *Status Hukum Dari Yayasan Dalam Kaitannya Dengan Penataan Badan-Badan Usaha di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1989, h. 7.

<sup>296</sup> Rochmat Soemitro, *Yayasan, Status Hukum dan Sifat Usaha*, Eresco, Bandung, 1993, h. 8.



lima persen) dari seluruh nilai kekayaan Yayasan. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) UU Yayasan, yang menyatakan:

- (1) Yayasan dapat mendirikan badan usaha yang kegiatannya sesuai dengan maksud dan tujuan yayasan.
- (2) Yayasan dapat melakukan penyertaan dalam berbagai bentuk usaha yang bersifat prospektif dengan ketentuan seluruh penyertaan tersebut paling banyak 25 % (dua puluh lima persen) dari seluruh nilai kekayaan Yayasan.

Sebelum adanya UU Yayasan, banyak sekali terjadi penyimpangan terhadap tujuan Yayasan karena tidak ada peraturan yang secara tegas mengaturnya. Yayasan pada saat itu dipergunakan untuk berbagai kepentingan, baik untuk tujuan sosial (nonprofit atau nirlaba) maupun usaha/bisnis (profit) atau mencampuradukkan tujuan sosial dengan tujuan bisnis/mencari untung. Dengan berlakunya UU Yayasan maka jelas bahwa Yayasan tidak dapat dipergunakan lagi untuk tujuan selain tujuan sosial, keagamaan dan kemanusiaan.<sup>297</sup>

Setelah berlakunya UU Yayasan tersebut tidak ada tempat lagi bagi masyarakat yang mencari keuntungan pribadi secara ekonomis dengan menggunakan lembaga Yayasan. Masyarakat yang ingin mencari keuntungan dapat mempergunakan bentuk badan hukum lain seperti Perseroan Terbatas atau Perkumpulan.<sup>298</sup> Dari adanya ketentuan yang mengatur tentang Yayasan tersebut masyarakat harus berniat mendirikan Yayasan dengan tujuan nirlaba atau dengan kata lain masyarakat yang mendirikan Yayasan akan mendedikasikan kapabilitasnya dalam segala hal untuk Yayasan yang didirikannya. Pada saat Yayasan tersebut didirikan maka Yayasan tersebut sudah terlepas dari kepentingan dan kepemilikan pribadi dari para pendirinya, keluarga dan para ahli warisnya, bahkan sudah menjadi milik masyarakat.

Uraian mengenai esensi dari Yayasan tersebut diatas mempertegas kedudukan bahwa Yayasan adalah badan hukum yang

---

<sup>297</sup> Habib Adjie dan Muhammad Hafidh, *Op. Cit.*, h. 3-4.

<sup>298</sup> Jusuf Salim, "Paradigma Baru Dalam Pengelolaan Yayasan Ditinjau Dari Aspek Manajerial, Keuangan Dan Perpajakan" dalam H.P. Pangabean, *Praktek Pengadilan Dalam Menangani Kasus Aset Yayasan (Termasuk Aset Keagamaan) dan Upaya Penanganan Sengketa Melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2005, h. 149.

bukan badan usaha atau badan hukum nirlaba. Karakteristik dari Yayasan tersebut membedakan Yayasan dengan badan hukum lainnya, khususnya dengan badan hukum dengan tujuan mencari laba atau badan usaha berbadan hukum seperti Perseroan Terbatas.

### **10.3. Kedudukan Notaris Yang Menjadi Pegawai Yayasan Sebagai Dosen di Perguruan Tinggi Swasta**

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi disebutkan bahwa perguruan tinggi yang diselenggarakan oleh masyarakat (Perguruan Tinggi Swasta/PTS) harus dilakukan oleh Badan Hukum Penyelenggara, baik berbentuk yayasan maupun perkumpulan. Dengan perkataan lain bahwa yayasan atau perkumpulan merupakan Badan Hukum Penyelenggara bagi PTS baik PTS yang berbentuk universitas, institute, sekolah tinggi, politeknik, akademi dan lain sebagainya. Dengan demikian, maka penting untuk menjabarkan kedudukan dosen sebagai pegawai badan hukum penyelenggara PTS.

Pasal 17 ayat (1) UUJN telah mengatur secara tegas mengenai larangan rangkap jabatan bagi Notaris. Ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) huruf f UUJN yang menyatakan Notaris dilarang “f. merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta;...”. Terhadap rumusan larangan rangkap jabatan yang ditentukan dalam Pasal tersebut harus dipahami bahwa larangan yang berlaku adalah apabila Notaris merangkap sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha baik milik pemerintah maupun swasta.

Secara esensi yang disebut pegawai memiliki kesamaan dengan pekerja sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menyebutkan “Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain”, atau pada beberapa bidang yang lain disebut juga dengan karyawan. Baik pegawai, pekerja ataupun karyawan memiliki kesamaan yaitu bekerja pada pemberi kerja dan mendapatkan imbalan berupa upah, namun penyebutannya seringkali digunakan berbeda. Kata pegawai umumnya digunakan untuk menyebut mereka yang bekerja pada instansi pemerintahan, kata karyawan digunakan untuk menyebut mereka

yang bekerja pada perusahaan swasta dan kata pekerja digunakan untuk mereka yang bekerja di pabrik atau bekerja pada perseorangan pemberi kerja.

Kedudukan Notaris yang bekerja menjadi dosen pada suatu Yayasan seringkali menjadi perdebatan terkait apakah hal tersebut merupakan pelanggaran terhadap UUJN yang dilakukan oleh Notaris karena merangkap jabatan. Notaris yang menjadi Dosen pada suatu Yayasan tentunya secara otomatis menjadi pegawai Yayasan karena dari kegiatan mengajar yang dilakukan tersebut akan diperoleh upah atau imbalan.

Pada posisi ini haruslah dibedakan antara badan hukum dengan badan usaha. Badan hukum merupakan organisasi, perkumpulan atau paguyuban lainnya yang legalitas pendiriannya dengan akta otentik dan oleh hukum diperlakukan sebagai subjek hukum.<sup>299</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan badan usaha adalah organisasi yang menjalankan kegiatan usaha dengan tujuan mencari keuntungan. Mengenai pengertian badan usaha diuraikan oleh Abdulkadir Muhammad sebagai berikut:

“Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap, terus menerus, dan didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah negara Indonesia dengan tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba”. Sementara yang dimaksud dengan “bentuk usaha” adalah organisasi usaha atau badan usaha yang menjadi wadah penggerak setiap jenis usaha. Organisasi atau badan usaha tersebut diatur/diakui oleh undang-undang, baik bersifat perseorangan, persekutuan atau badan hukum.<sup>300</sup>

Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa badan usaha dapat berbentuk badan hukum ataupun tidak berbadan hukum. Badan usaha yang berbadan hukum dapat berbentuk Perseroan Terbatas atau Perkumpulan.

Badan hukum dapat didirikan dengan tujuan mencari laba seperti pada Perseroan Terbatas ataupun dengan tujuan nirlaba

---

<sup>299</sup> Riduan Syahrani, *Seluk Beluk Dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Alumni, Bandung, 1985, h. 54.

<sup>300</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, 1999, Bandung, h. 1.

seperti yayasan. Berdasarkan ketentuan Pasal 60 UU Sisdiknas telah ditentukan bahwa PTS didirikan oleh badan penyelenggara berbadan hukum yayasan atau perkumpulan. Baik yayasan maupun perkumpulan merupakan badan hukum tetapi bukan badan usaha karena adanya tujuan nirlaba atau tidak mencari keuntungan.

Kedudukan Yayasan sebagai badan hukum nirlaba dan bukan sebagai badan usaha membawa konsekuensi bahwa segala yang terdapat dalam sistem organisasi Yayasan baik itu pemimpin maupun pegawainya tidak dapat disebut sebagai pemimpin badan usaha atau pegawai badan usaha. Sehingga dengan demikian rumusan larangan rangkap jabatan dalam Pasal 17 ayat (1) huruf f UUJN tidak terpenuhi.

Secara tujuanpun dapat dibedakan pada saat Notaris menjalankan jabatannya sebagai Pejabat Umum dan pada saat Notaris menjadi Dosen. Pada saat Notaris menjalankan tugas jabatannya sebagai Notaris maka hal ini adalah menjadi kewajiban sesuai dengan sumpah jabatan yang pernah diucapkan Notaris sebelum menjalankan jabatannya. Sedangkan pada saat menjadi Dosen pada suatu Yayasan adalah merupakan bentuk pengabdian dari Notaris pada Bangsa dan Negara serta dalam rangka mengamalkan keilmuan yang dimilikinya.

Tugas pokok dari Dosen adalah memberikan atau menyampaikan ilmu pengetahuan yang dimilikinya kepada mahasiswanya. Notaris yang secara umum dipandang sebagai begawan dalam hukum privat karena tugasnya menjalankan sebagian urusan pemerintah di bidang hukum privat, pada saat menjadi dosen diharapkan mampu menyalurkan ilmu yang dimilikinya kepada mahasiswa, khususnya pada mahasiswa program kenotariatan.

Salah satu tujuan bangsa Indonesia sebagaimana disebutkan dalam alenia keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan tersebut wajib dilaksanakan oleh seluruh Warga Negara Indonesia sehingga dengan apabila seorang Notaris juga menjadi Dosen maka hal tersebut dapat dipandang sebagai upaya untuk berpartisipasi dalam usaha mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dari uraian sebagaimana telah disebutkan diatas maka jelas bahwa Notaris yang menjadi Dosen pada sebuah Yayasan tidak melanggar UUJN karena kedudukan Yayasan adalah sebagai badan

hukum nirlaba atau bukan merupakan badan usaha. Disamping itu harus dilihat pula manfaat yang diberikan apabila Notaris menjalankan juga profesi Dosen adalah demi mencerdaskan kehidupan bangsa khususnya dalam keilmuan yang berkaitan dengan dunia kenotariatan karena ilmu kenotariatan adalah ilmu yang *esoterik*.

**BAB XI**  
**KEDUDUKAN HUKUM NOTARIS YANG MEMILIKI**  
**JABATAN STRUKTURAL DI PERGURUAN TINGGI**

### **11.1. Pengertian Perguruan Tinggi**

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki tujuan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu “...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut Pasal 31 ayat (3) UUD NRI 1945 mengamanatkan agar Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan bangsa yang diatur dalam undang-undang. Selain itu pada Pasal 31 ayat (5) UUD NRI 1945 mengamanahkan agar Pemerintah memajukan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi merupakan bagian yang tak terpisahkan dari penyelenggaraan pendidikan nasional, tidak dapat dilepaskan dari amanat Pasal 31 ayat (3) UUD NRI 1945. Di samping itu, dalam rangka menghadapi perkembangan dunia yang makin mengutamakan basis Ilmu Pengetahuan, Pendidikan Tinggi diharapkan mampu menjalankan peran strategis dalam memajukan peradaban dan kesejahteraan umat manusia.

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan oleh dirinya, bangsa dan Negara. Dalam konteks global pendidikan tinggi memiliki peran sentral dalam membangun masyarakat berpengetahuan. Sehingga untuk mencapai hal tersebut maka kurikulum dan system pembelajaran di perguruan tinggi seyogyanya harus bisa memotivasi, membangun kesadaran dan

tanggungjawab belajar, disiplin, percaya diri dan mampu memecahkan permasalahan yang ada.<sup>301</sup>

Untuk memenuhi amanat UUD NRI 1945 pemerintah membentuk suatu lembaga penyelenggara pendidikan tinggi yaitu Perguruan Tinggi. Perguruan Tinggi sebagai lembaga penyelenggara pendidikan tinggi menjadi garda terdepan dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, dengan mengembangkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Perguruan tinggi adalah satuan pendidikan penyelenggara pendidikan tinggi. Peserta didik perguruan tinggi disebut mahasiswa, sedangkan tenaga pendidik perguruan tinggi disebut dosen. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Perguruan Tinggi diartikan sebagai “tempat pendidikan dan pengajaran tingkat tinggi (misalnya sekolah tinggi, akademi, universitas)”.<sup>302</sup>

Perguruan tinggi merupakan satuan pendidikan yang padanya diselenggarakan jenjang pendidikan tinggi di mana peserta didiknya disebut mahasiswa, sedangkan tenaga pendidiknya disebut dosen. Disebutkan pula perguruan tinggi terdiri dari dua jenis, yaitu perguruan tinggi negeri dan perguruan tinggi swasta. Yang mana perbedaannya adalah terletak pada yang berwenang dalam pengelolaan dan peregulasian yang dilakukan.

Definisi tentang Perguruan Tinggi juga dinyatakan dalam beberapa Undang-Undang antara lain:

1. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 Tentang Perguruan Tinggi, menyatakan bahwa “Perguruan Tinggi adalah lembaga ilmiah yang mempunyai tugas menyelenggarakan pendidikan dan pengajaran di atas perguruan tingkat menengah, dan yang memberikan pendidikan dan pengajaran berdasarkan kebudayaan kebangsaan Indonesia dan dengan cara ilmiah.”
2. Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (selanjutnya ditulis UU Sisdiknas), yang menyatakan “Pendidikan tinggi merupakan jenjang

---

<sup>301</sup> Arum Ardianingsih, Siti Yunitarini, “Etika, Profesi Dosen Dan Perguruan Tinggi: Sebuah Kajian Konseptual”, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*. Volume 10. Nomor 01. Maret 2012, h. 1.

<sup>302</sup> <http://kamusbahasaIndonesia.org/perguruan%20tinggi/mirip>

pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis, dan doktor yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi.”

3. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi (selanjutnya ditulis UU 12/2012), yang menyatakan “Perguruan Tinggi adalah satuan pendidikan yang menyelenggarakan Pendidikan Tinggi”

Perguruan Tinggi pada umumnya bertujuan:

1. membentuk manusia susila yang berjiwa Pancasila dan bertanggung jawab akan terwujudnya masyarakat sosialis Indonesia yang adil dan makmur, materiil dan spiritual;
2. menyiapkan tenaga yang cakap untuk memangku jabatan yang memerlukan pendidikan tinggi dan yang cakap berdiri sendiri dalam memelihara dan memajukan ilmu pengetahuan;
3. melakukan penelitian dan usaha kemajuan dalam lapangan ilmu pengetahuan, kebudayaan dan kehidupan kemasyarakatan.

Fungsi-fungsi utama Perguruan Tinggi adalah:

1. Membina kualitas hasil dan kinerja Perguruan Tinggi, agar dapat memberi sumbangan yang nyata kepada perkembangan IPOLEKSOSBUD di masyarakat. Untuk dapat melaksanakan pembinaan kualitas yang baik, secara periodik Perguruan Tinggi menyelenggarakan evaluasi-diri yang melibatkan semua Unit Akademik Dasar. Evaluasi-diri sewajarnya dianggap sebagai perangkat manajemen Perguruan Tinggi yang utama, karena setiap pengambilan keputusan harus dapat mengacu pada hasil evaluasi-diri.
2. Merencanakan pengembangan Perguruan Tinggi menghadapi perkembangan di masyarakat. Rencana Strategis menjangkau waktu pengembangan 10 tahun, seyogyanya dapat dibuat oleh Perguruan Tinggi. Dari Rencana Strategis tersebut, dapat dijabarkan Rencana Operasional Lima Tahunan dan Rencana Operasional Tahunan, dan yang terakhir ini mengkaitkan pada Memorandum Program Koordinatif Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, dalam arti bahwa bagian-bagian Rencana Operasional Tahunan yang memerlukan anggaran pembangunan, dapat diajukan sebagai Daftar Isian Proyek.



3. Mengupayakan tersedianya sumberdaya untuk menyelenggarakan tugas-tugas fungsional dan rencana perkembangan Perguruan Tinggi. Sumberdaya diupayakan, tidak hanya Otoritas Pusat, tetapi juga dari pihak-pihak lain melalui kerjasama, kontrak penelitian, penyediaan pendidikan dan pelatihan khusus, sumbangan dan lain-lain.
4. Menyelenggarakan pola manajemen Perguruan Tinggi, yang dilandasi Paradigma Penataan Sistem Pendidikan Tinggi, dengan sasaran utama adanya suasana akademik yang kondusif untuk pelaksanaan kegiatan fungsional pendidikan tinggi.

Perguruan Tinggi merupakan wadah bagi masyarakat kampus. Sebagai suatu organisasi maka perguruan tinggi mempunyai struktur, aturan penyelesaian tugas, yang mencakup pembagian tugas antar kelompok fungsional dan antar warga dalam kelompok yang sama rencana kegiatan, dan tujuan.

Perguruan tinggi sebagai masyarakat tidak terlepas dari suatu masyarakat besar yang menjadi lingkungannya (pengertian atau ungkapan universal), atau yang menjadi induknya (pengertian atau ungkapan paternalistik). Dalam hal Indonesia, yang kebanyakan warganya sangat cenderung pada paternalisme, masyarakat perguruan tinggi menjadi anak masyarakat besar Indonesia. Penempatan dan penyesuaian diri masyarakat kampus pada masyarakat besar Indonesia lebih banyak berlangsung secara formalistic (melalui ketentuan, peraturan, undang-undang yang bermaksud baik) daripada secara ekologi. Fakta ini berpengaruh jelas pada penjabaran asas menjadi tujuan dan selanjutnya pada penjabaran tujuan menjadi tugas pokok.

Hakekat perguruan tinggi di Indonesia dapat tercermin pada hal-hal berikut:

1. Merupakan pelaksana pemerintah dalam bidang pendidikan dan pengajaran di atas perguruan tingkat menengah.
2. Bertugas pokok melestarikan kebudayaan kebangsaan Indonesia dengan cara ilmiah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Menjalankan Tridharma Perguruan Tinggi.

4. Menyelenggarakan pembinaan sivitas akademika dan hubungannya dengan lingkungannya.<sup>303</sup>

Perguruan Tinggi di Indonesia terdiri atas Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dan Perguruan Tinggi Swasta (PTS). Menurut ketentuan Pasal 60 UU 12/2012, PTN didirikan oleh Pemerintah sedangkan PTS didirikan oleh Masyarakat dengan membentuk badan penyelenggara berbadan hukum yang berprinsip nirlaba dan wajib memperoleh izin Menteri. Badan penyelenggara tersebut dapat berbentuk yayasan, perkumpulan, dan bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perguruan tinggi dapat berbentuk akademik, politeknik, sekolah, institut atau universitas. Program pendidikan dapat berupa diploma (D-1, D-2, D-3, D-4), sarjana (S-1), magister (S-2), spesialis (Sp), dan doktor (S-3) yang diselenggarakan oleh pendidikan tinggi. Perguruan tinggi dapat menyelenggarakan program akademik, profesi dan/atau.

Perguruan tinggi merupakan institusi yang memiliki peran dan posisi strategis dalam pencapaian tujuan pendidikan secara makro yang perlu melakukan upaya perbaikan secara terus menerus untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Keberadaan manusia sebagai sumber daya sangat penting dalam suatu perguruan tinggi karena sumber daya manusia menunjang melalui karya, bakat, kreativitas, dorongan, dan peran nyata. Tanpa adanya unsur manusia dalam perguruan tinggi, tidak mungkin perguruan tinggi tersebut dapat bergerak dan menuju yang diinginkan.

Perguruan tinggi sebagai wadah atau tempat untuk penyelenggaraan pendidikan bagi semua manusia agar lebih berkualitas. Untuk mendukung hal tersebut maka diperlukan kurikulum yang baik. Pendidikan didefinisikan sebagai suatu proses panjang dalam rangka mengantarkan manusia menjadi seseorang yang kaya spiritual dan intelektual, sehingga dia dapat meningkatkan kualitas hidupnya di segala aspek dan menjalani kehidupan dengan cita-cita dan tujuan yang pasti.

---

<sup>303</sup> Agus Salam Rahmat, "Model Pengembangan Pendidikan Nilai Di Perguruan Tinggi", jurnal, diunduh dari [http://file.upi.edu/Direktori/F-PBS/JUR.\\_PEND.\\_BAHASA\\_ARAB/1952081\\_41980021AGUS\\_SALAM-RAHMAT/Pengertian\\_Perguruan\\_Tinggi.pdf](http://file.upi.edu/Direktori/F-PBS/JUR._PEND._BAHASA_ARAB/1952081_41980021AGUS_SALAM-RAHMAT/Pengertian_Perguruan_Tinggi.pdf), Jumat 21 Juli 2017, pukul 20.54 WIB, h. 3-5.

Dalam konteks ini terdapat tiga fungsi pendidikan, yaitu: pertama, pendidikan berfungsi menumbuhkan kreativitas peserta didik; kedua, pendidikan berfungsi mewariskan nilai-nilai kepada peserta didik; dan ketiga, pendidikan berfungsi meningkatkan kemampuan kerja produktif peserta didik. Ketiga fungsi pendidikan tersebut pada prinsipnya merupakan suatu kesatuan organik dan, karena itu, harus dilaksanakan secara terpadu dan berimbang. Perguruan tinggi sebagai tempat untuk penyelenggaraan pendidikan memiliki tugas dan tanggungjawab untuk meletakkan dasar-dasar nilai moral kepada mahasiswa untuk memiliki nilai sopan santun, kebebasan yang bertanggungjawab.<sup>304</sup>

Perguruan tinggi memiliki tugas untuk membentuk “*character building*” mahasiswa. Artinya mendidik tidak hanya sebatas transfer ilmu semata-mata namun lebih jauh seharusnya mampu mengubah atau membentuk karakter dan watak seseorang menjadi lebih baik, lebih sopan dalam berperilaku sehari-hari.

## 11.2. Karakteristik Profesi Dosen

Kualitas manusia yang dibutuhkan oleh bangsa Indonesia pada masa yang akan datang adalah yang mampu menghadapi persaingan yang semakin ketat dengan bangsa lain di dunia. Kualitas manusia Indonesia tersebut dihasilkan melalui penyelenggaraan pendidikan yang bermutu. Sebagaimana telah dibahas pada sub bab sebelumnya bahwa penyelenggara pendidikan setelah tingkat atas adalah Perguruan Tinggi. Kegiatan pembelajaran dalam Perguruan Tinggi tersebut dilakukan oleh tenaga pendidik profesional yang disebut Dosen. Kedudukan dosen sebagai tenaga profesional mempunyai visi terwujudnya penyelenggaraan pembelajaran sesuai dengan prinsip-prinsip profesionalitas untuk memenuhi hak yang sama bagi setiap warga negara dalam memperoleh pendidikan yang bermutu.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru Dan Dosen (selanjutnya ditulis UU 14/2005) memberikan definisi Dosen sebagai pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi,

---

<sup>304</sup> Arum Ardianingsih, Siti Yunitarini, *Op. Cit.*, h. 3-4.

dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.

Dosen merupakan salah satu faktor strategis dan dominan yang menentukan tingkat keberhasilan mahasiswa dalam melakukan proses transformasi ilmu pengetahuan dan teknologi serta internalisasi etika dan moral. Maka dari itu itu tidaklah berlebihan jika masyarakat yang mempunyai kepedulian terhadap pendidikan selalu mengarahkan perhatiannya pada berbagai aspek yang berkaitan dengan profesionalisme dosen. Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni melalui pendidikan, penelitian dan pengabdian pada masyarakat. Untuk memperkuat tugas utama, seorang dosen juga dituntut melakukan aktivitas di bidang pendidikan atau kegiatan lain yang mendukung pada upaya pemberdayaan masyarakat.<sup>305</sup>

Dosen sebagai jabatan profesional dalam memberdayakan mahasiswa berperan sebagai:

1. Pendidik dan pengajar yang profesional dalam menyampaikan informasi atau ilmu pengetahuan pada mahasiswa, serta memberikan kesempatan dalam mengembangkan kemampuan dan minat mahasiswa dalam pembelajaran.
2. Motivator, memberi pengarahan dan motivasi kepada mahasiswa tentang strategi belajar, kegiatan-kegiatan dan urutan kegiatan yang harus diikuti, membantu mengembangkan kecerdasan emosional dan mengembangkan tanggung jawab belajar dari mahasiswa.
3. Pembimbing, membantu mahasiswa dalam mengembangkan diri dan membuat rencana pembelajaran baik perorangan maupun individu, mengembangkan cara berpikir kritis, kemampuan memecahkan permasalahan dan mendorong mahasiswa dalam melakukan refleksi atas pengalaman dan pengetahuan yang telah dikuasai.
4. Fasilitator, menyediakan kegiatan pelatihan bagi aktivitas dengan baik, mengatur sumber belajar yang dibutuhkan mahasiswa, melaksanakan pemberdayaan secara individu, kelompok kecil atau kelompok besar.

---

<sup>305</sup> Indra Djati Sidi, *Memijit Masyarakat Belajar: Menggapai Paradigma HLM Pendidikan*, Logos Wacana Ilmu, Jakarta, 2001, h. 23.

5. Penilai, membuat suatu keputusan mengenai pengakuan atas ketrampilan atau pelatihan yang terdahulu, merencanakan dan menggunakan alat pengukuran yang tepat, menilai prestasi mahasiswa berdasarkan kriteria yang ditentukan dan mencatat serta melaporkan hasil penilaiannya.<sup>306</sup>

Untuk menjalankan tugas utamanya, dalam mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni melalui pendidikan, penelitian dan pengabdian pada masyarakat, dosen dituntut minimal memiliki kualifikasi dan kompetensi yang dipersyaratkan sebagai dosen. Dalam Pasal 46 ayat (2) UU 14/2005 mensyaratkan dosen perguruan tinggi minimal S2. Ketentuan dalam Pasal tersebut mensyaratkan para pendidik di jenjang pendidikan akademis S1, maka sekurang-kurangnya bergelar strata dua (S2), sedangkan bagi program pascasarjana adalah doktor (S3) dan profesor. Di samping itu, kompetensi yang harus dimiliki dan dikembangkan oleh dosen meliputi; kompetensi pedagogik, kompetensi sosial, kompetensi kepribadian dan kompetensi profesional melalui implementasi dalam kegiatan penelitian, pembelajaran, pengabdian pada masyarakat serta pelestarian nilai moral.

Dalam melaksanakan profesinya sebagai tenaga pendidik, seorang dosen diharuskan bersikap profesional. Pentingnya sikap profesional ini tercermin dari adanya definisi profesional dalam UU 14/2005. Pada Pasal 1 angka 4 UU 14/2005 yang menyatakan “Profesional adalah pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi.” Kedudukan guru dan dosen sebagai tenaga profesional bertujuan untuk melaksanakan sistem pendidikan nasional dan mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat,

---

<sup>306</sup> Sujarwo, “Pengembangan Dosen Berkelanjutan”, Makalah, diunduh dari <http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/penelitian/Dr.%20Sujarwo,%20M.Pd./pengembangan%20dosen%20berkelanjutan.pdf>, Jumat 21 Juli 2017, pukul 21.57 WIB, h. 6.

berilmu, cakap, kreatif, mandiri, serta menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggung jawab.

Istilah profesionalisme dosen, ada beberapa pengertian yang berhubungan dengan profesi dosen, yaitu; profesi, profesional, profesionalisme, profesionalitas, dan profesionalisasi secara umum agar tidak terjadi kesimpangsiuran dalam mengupas profesi dosen. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, profesi adalah bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (keterampilan, kejuruan, dan sebagainya) tertentu.

Tentang arti profesional diungkapkan oleh Djam'an Satori dalam pendapatnya yang menyatakan:

“Profesi adalah suatu jabatan atau pekerjaan yang menuntut keahlian dari para anggotanya, artinya tidak bisa dilakukan oleh sembarang orang tidak terlatih dan tidak disiapkan secara khusus untuk melakukan pekerjaan itu. Profesional menunjuk pada dua hal: pertama, orang yang menyandang suatu profesi, misalnya dia seorang profesional, kedua, penampilan seseorang dalam melakukan pekerjaannya sesuai dengan profesinya. Profesionalisme menunjuk pada suatu komitmen para anggota suatu profesi untuk meningkatkan kemampuan profesionalnya dan terus menerus mengembangkan strategi-strategi yang digunakannya dalam melakukan pekerjaan sesuai dengan profesinya.”<sup>307</sup>

Secara lebih spesifik tentang profesionalisme dosen dikemukakan oleh Soedijarto:

“Untuk dapat melaksanakan peran kampus sebagai lembaga sosialisasi nilai, basis keilmuan, sikap, komitmen, kemampuan, dan memiliki kedisiplinan diperlukan dosen yang memiliki kemampuan, rasa tanggung jawab, kejujuran, kepekaan profesional, serta pengabdian kepada profesi, bangsa, dan negara yang tinggi. Dosen yang demikian bukanlah dosen yang hanya dapat menyajikan informasi dan pengetahuan yang dikemas pada mata kuliah tanpa mengetahui pengaruhnya terhadap mahasiswa, namun peduli terhadap diri dan lingkungannya. Meskipun salah satu tugas

---

<sup>307</sup> Djam'an Satori, *Materi Pokok Profesi Dosen 1*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2000, h. 2-3.

utama dosen dalam pembelajaran menyajikan materi pembelajaran, namun tidak setiap orang yang menguasai pengetahuan tentang sesuatu mata kuliah dapat menjadi dosen. Dosen adalah pendidik yang profesional. Pekerjaan profesional adalah jenis pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh orang yang secara khusus dididik secara profesional untuk dapat menjalankan tugas sebagai dosen.”<sup>308</sup>

Profesi dosen sesungguhnya menunjuk pada upaya-upaya yang dilakukan oleh pendidik dalam mengelola dan mengorganisasi pembelajaran di perguruan tinggi. Dengan demikian, pengembangan profesionalitas dosen dapat diartikan usaha yang luas untuk meningkatkan kompetensi, kualitas pembelajaran dan peran akademis pendidik di perguruan tinggi. Para pakar pendidikan mengemukakan berbagai pendapat tentang program pengembangan profesi dosen ini.

Sekarang ini masyarakat menginginkan semua pelayanan yang diberikannya adalah yang terbaik, misalnya setiap orang tua menginginkan anaknya kuliah di kampus yang dosennya profesional. Dosen profesional digambarkan seorang pendidik profesional yang memiliki pengetahuan luas, memiliki kemampuan metodologi keilmuan yang mantab, memiliki etika moral baik, komitmen, loyalitas, dedikasi dalam tugasnya, mampu memotivasi, menyenangkan, menarik, menjadi model dan inspirator bagi mahasiswanya. Keberadaannya memberikan pengaruh positif bagi mahasiswa, lingkungan dan lembaganya. Peran dosen masa depan harus diarahkan untuk mengembangkan lima kemampuan dasar kecerdasan mahasiswa, yaitu kecerdasan intelektual, kecerdasan emosional, kecerdasan managerial, kecerdasan komunal dan kecerdasan moral. Untuk dapat melaksanakan peran tersebut, maka sosok dosen masa depan harus mampu bekerja secara profesional.<sup>309</sup>

Secara universal, ada kekhasan yang melandasi profesionalisme tenaga pengajar, yaitu penelitian. Lewat penelitian tenaga pengajar mencari kebenaran ilmiah secara otonom terbebas dari pengaruh luar. Kebenaran relatif itu merupakan prestasi dirinya untuk menuai rekognisi dan penghargaan akademik. Dengan

---

<sup>308</sup> Sudijarto, *Pendidikan Sebagai Sarana Reformasi Mental Dalam upaya Pembangunan Bangsa*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, h. 28.

<sup>309</sup> Sujarwo, *Op. Cit.*, h. 12.

demikian, tanpa penelitian seorang tenaga pengajar akan kehilangan jati dirinya. Dalam persaingan yang semakin ketat, prestis dan pendapatan materi seorang tenaga pengajar sebagai pemimpin masyarakat dan pembentuk opini publik tergantung pada kualitas layanan profesionalnya, tidak lagi pada atribut-atribut akademikyng dimilikinya.<sup>310</sup>

Profesional adalah orang yang menyanggah suatu jabatan atau pekerjaan yang dilakukan dengan keahlian atau keterampilan yang tinggi dengan penuh ketekunan dan melakukan pekerjaan sesuai dengan ilmu pengetahuan dan pendidikan yang diambilnya. Seorang profesional dapat dibedakan dari penampilan atau performancenya dalam melakukan pekerjaan di profesinya sedangkan profesionalisme merupakan komitmen para anggota suatu profesi untuk meningkatkan kemampuannya secara terus menerus.

Seorang profesional jelas harus memiliki profesi tertentu yang diperoleh melalui sebuah proses pendidikan maupun pelatihan yang khusus, dan disamping itu pula ada unsur semangat pengabdian (panggilan profesi) didalam melaksanakan suatu kegiatan kerja. Hal ini perlu ditekankan benar untuk membedakannya dengan kerja biasa yang semata bertujuan untuk mencari nafkah kekayaan materiil.

Menurut H. Syafrudin Amir, profesionalisme dalam suatu profesi dapat dijabarkan menjadi:

1. Kerja seorang profesional yang beritikad untuk merealisasikan kebajikan demi tegaknya kehormatan profesi yang digeluti, dan oleh karenanya tidak terlalu mementingkan atau mengharapakan imbalan upah materiil.
2. Kerja seorang profesional berlandaskan oleh kemahiran teknis yang berkualitas tinggi yang dicapai melalui proses pendidikan dan/atau pelatihan yang panjang, eksklusif dan berat.
3. Kerja seorang profesional yang diukur dengan kualitas teknis dan kualitas moral harus menundukkan diri pada sebuah mekanisme kontrol berupa kode etik yang dikembangkan dan disepakati bersama didalam sebuah organisasi profesi.<sup>311</sup>

---

<sup>310</sup> H. Syafrudin Amir, "Peningkatan Profesionalisme Dosen", Makalah, Di-sampaikan pada *Lokakarya Sehari Stai Syamsul 'Ulum Gunungpuyuh Sukabumi*, Gedung Pusat Kajian Islam Kota Sukabumi, Tanggal 11 Juni 2010, h. 8.

<sup>311</sup> *Ibid*, h. 7.



Ketiga profesionalisme kerja tersebut mencoba menempatkan kaum profesional (kelompok sosial berkeahlian) untuk tetap mempertahankan idealisme yang menyatakan bahwa keahlian profesi yang dikuasai bukanlah komoditas yang hendak diperjualbelikan sekedar untuk memperoleh nafkah, melainkan suatu kebajikan yang hendak diabdikan demi kesejahteraan umat manusia. Kalau didalam pengamalan profesi yang diberikan ternyata ada semacam imbalan maka hal itu semata hanya sekedar “tanda kehormatan” demi tegaknya kehormatan profesi, yang jelas akan berbeda nilainya dengan pemberian upah yang hanya pantas diterimakan bagi para pekerja upahan saja.

Sebagai pendidik profesional, dosen masa depan tidak hanya tampil lagi sebagai pengajar, seperti fungsinya yang menonjol selama ini, melainkan beralih menjadi motivator, inspirator, pelatih, inovator dalam pembelajaran, pembimbing, konselor, dan manager belajar. Sebagai motivator, dosen mendorong mahasiswanya untuk menguasai alat belajar, memotivasi mahasiswa untuk belajar keras dan mencapai prestasi setinggi-tingginya, dan membantu mahasiswa untuk menghargai nilai belajar dan pengetahuan. Sebagai inspirator, dosen mampu memberikan inspirasi mahasiswa dalam melakukan aktivitas pembelajaran, seperti; kreativitas dalam mengerjakan tugas, menulis, dalam kegiatan program kreativitas mahasiswa, dan sebagainya. Sebagai pelatih, dosen akan berperan seperti pelatih olah raga. Sebagai pembimbing, dosen akan berperan sebagai sahabat mahasiswa, menjadi teladan dalam pribadi yang mengundang rasa hormat dan keakraban dari mahasiswa. Sebagai manajer belajar, dosen akan membimbing mahasiswanya belajar, mengambil prakarsa, dan mengeluarkan ide-ide baik yang dimilikinya. Dengan ketiga peran ini maka diharapkan para mahasiswa mampu mengembangkan potensi diri masing-masing, mengembangkan kreativitas dan mendorong penemuan keilmuan dan teknologi yang inovatif, sehingga para mahasiswa mampu bersaing dalam masyarakat global.<sup>312</sup>

Pendidik memiliki peran yang sangat strategis dalam proses pembelajaran. Dosen merupakan pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi mahasiswa. Profesional adalah pekerjaan

---

<sup>312</sup> Sujarwo, *Op. Cit.*, h. 12-13.

atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi. Dosen wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Dosen sebagai pendidik yang profesional hendaknya memiliki kompetensi khusus, sehingga mampu menciptakan kondisi yang memberikan kesempatan secara luas dalam pencapaian kriteria tersebut.

Kompetensi adalah pengetahuan, keterampilan (psikomotorik) dan Kompetensi spesifik yang diharapkan dari seseorang dalam ia melaksanakan fungsi, posisi dan peranannya di dunia kerja. Kompetensi mengacu pada kemampuan seseorang dalam menunjukkan kinerjanya, pada tingkat yang dikehendaki di dunia kerja.<sup>313</sup>

Menurut E. Mulyasa, konsep kompetensi setidaknya meliputi tiga persoalan, yaitu:

1. Sebuah kerangka acuan dasar kompetensi dikonstruksikan dengan melibatkan pengukuran standart yang diakui oleh kalangan industri yang relevan.
2. Sebuah kompetensi tidak hanya sekedar dapat ditunjukkan kepada pihak lainnya, namun lebih dari itu juga harus dapat dibuktikan dalam menjalankan fungsi–fungsi kerja yang diberikan.
3. Kompetensi merupakan sebuah nilai yang merujuk pada *satisfactory performance of individual*. Dengan demikian kompetensi bukanlah sebuah “lembaga” yang memberikan sertifikat sebagaimana suatu sekolah memberikan ijazah kepada lulusannya tanpa tahu bagaimana kelanjutannya apakah dapat digunakan ataukah tidak dalam menunjang pekerjaan. Secara umum dapat disimpulkan bahwa kompetensi memiliki kaitan erat dengan kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang merefleksikan adanya persyaratan-persyaratan tertentu.<sup>314</sup>

Kompetensi merupakan seperangkat pengetahuan,

---

<sup>313</sup> *Ibid*, h. 14.

<sup>314</sup> E. Mulyasa, *Kurikulum Berbasis Kompetensi (Konsep, karakteristik dan Implementasi)*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2003, h. 23.

keterampilan, dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasai oleh dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalan. Dalam Pasal 1 angka 10 UU 14/2005 disebutkan bahwa kompetensi dosen meliputi: kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi, pelatihan, dan pengalaman profesional. Didalamnya menyatakan bahwa dosen sebagai pendidik profesional dan ilmuwan. UU ini memandang dosen adalah sebuah profesi. Profesi sendiri adalah suatu bentuk pekerjaan yang mengharuskan pelakunya memiliki pengetahuan tertentu yang diperoleh melalui pendidikan formal. Apabila dosen dipandang sebagai sebuah profesi maka akan menuntut seorang dosen untuk memiliki pengetahuan dan keahlian khusus. Sehingga dalam menjalankan profesinya dibutuhkan etika yang mengatur pelaksanaan tugas dosen.

Etika profesi dapat dimengerti sebagai nilai-nilai moral yang melekat pada pelaksanaan fungsi profesional bagi pemegang profesi tersebut.<sup>315</sup> Dimensi etis yang terkandung pada profesi dosen adalah jabatan dan bidang kerja dosen bukan sekedar suatu cara untuk memperoleh nafkah atau mencari uang tetapi sekaligus merupakan jabatan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat akan pemenuhan kebutuhan pendidikan. Sehingga dosen dituntut memiliki integritas dan kematangan pribadi. Integritas artinya dosen merupakan pribadi yang jujur, amanah, mempunyai pendirian dan sikap pandangan hidup yang sehat. Sedang kematangan pribadi ditandai dengan adanya keseimbangan emosional, kemampuan berdisiplin, bertanggungjawab dan berdedikasi dalam tugas.

Dosen yang profesional hendaknya peduli terhadap lingkungan dan menghargai waktu dalam penyelenggaraan pendidikan. Seorang dosen yang profesional hendaknya berpikir, bersikap, dan berperilaku sebagai anggota masyarakat ilmiah, berbudi luhur, jujur, bersemangat, bertanggung jawab dan menghindari perbuatan tercela. Pribadi dosen seyogyanya bersikap terbuka dan menjunjung tinggi kejujuran akademik serta menjalankan tugas profesi dengan sebaik-baiknya.

---

<sup>315</sup> Frans Magnis Suseno, *Etika Dasar Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral* Kanisius, Yogyakarta, 1987, h. 19.

Di lingkungan perguruan tinggi, dosen merupakan salah satu kebutuhan utama. Ia ibarat mesin penggerak bagi segala hal yang terkait dengan aktivitas ilmiah dan akademis. Tanpa dosen, tak mungkin sebuah lembaga pendidikan disebut perguruan tinggi atau universitas. Sebab itu, di negara-negara maju, sebelum mendirikan sebuah universitas, hal yang dicari terlebih dahulu adalah dosen. Setelah para dosennya ditentukan, baru universitas didirikan, bukan sebaliknya. Demikian pentingnya dosen ini hingga tidak sedikit perguruan tinggi menjadi terkenal karena kemasyhuran para dosen yang bekerja di dalamnya.

### **11.3 Beban Kerja Dosen**

Dosen adalah salah satu komponen esensial dalam suatu sistem pendidikan di perguruan tinggi. Peran, tugas, dan tanggungjawab dosen sangat penting dalam mewujudkan tujuan pendidikan nasional, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan kualitas manusia Indonesia, yang meliputi kualitas iman/takwa, akhlak mulia, dan penguasaan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni, serta mewujudkan masyarakat Indonesia yang maju, adil, makmur, dan beradab. Untuk melaksanakan fungsi, peran, dan kedudukan yang sangat strategis tersebut, diperlukan dosen yang profesional. Dosen dinyatakan sebagai pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat

Sementara itu, profesional dinyatakan sebagai pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan oleh seseorang dan menjadi sumber penghasilan kehidupan yang memerlukan keahlian, kemahiran, atau kecakapan yang memenuhi standar mutu atau norma tertentu serta memerlukan pendidikan profesi.

Kompetensi tenaga pendidik, khususnya dosen, diartikan sebagai seperangkat pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dikuasai dan diwujudkan oleh dosen dalam melaksanakan tugas profesionalnya. Kompetensi tersebut meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional.

Tugas utama dosen adalah melaksanakan tridharma perguruan tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) sks dan paling banyak 16 (enam belas) sks pada setiap semester sesuai dengan kualifikasi akademik. Sedangkan profesor atau guru besar adalah dosen dengan jabatan akademik tertinggi pada satuan pendidikan tinggi dan mempunyai tugas khusus menulis buku dan karya ilmiah serta menyebarluaskan gagasannya untuk mencerahkan masyarakat. Pelaksanaan tugas utama dosen ini perlu dievaluasi dan dilaporkan secara periodik sebagai bentuk akuntabilitas kinerja dosen kepada para pemangku kepentingan.

Kompetensi dosen menentukan kualitas pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi sebagaimana yang ditunjukkan dalam kegiatan profesional dosen. Untuk menjamin pelaksanaan tugas dosen berjalan sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam peraturan perundang undangan maka perlu dievaluasi setiap periode waktu yang ditentukan.

Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Sedangkan Profesor atau Guru Besar adalah dosen dengan jabatan akademik tertinggi pada satuan pendidikan tinggi dan mempunyai kewajiban khusus menulis buku dan karya ilmiah serta menyebarkan luaskan gagasannya untuk mencerahkan masyarakat

Tugas utama dosen tersebut adalah melaksanakan tridharma perguruan tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) sks dan paling banyak 16 (enam belas) sks pada setiap semester sesuai dengan kualifikasi akademiknya dengan ketentuan sebagai berikut.

- 1) Tugas melakukan pendidikan dan penelitian paling sedikit sepadan dengan 9 (sembilan) sks yang dilaksanakan di perguruan tinggi yang bersangkutan;
- 2) Tugas melakukan pengabdian kepada masyarakat dapat dilaksanakan melalui kegiatan pengabdian kepada masyarakat yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang bersangkutan atau melalui lembaga lain sesuai dengan peraturan perundang undangan;

- 3) Tugas penunjang tridharma perguruan tinggi dapat diperhitungkan sks nya sesuai dengan peraturan perundang undangan.
- 4) Tugas melakukan pengabdian kepada masyarakat dan tugas penunjang paling sedikit sepadan dengan 3 (tiga) SKS.
- 5) Tugas melaksanakan kewajiban khusus bagi profesor sekurang-kurangnya sepadan dengan 3 (SKS) setiap tahun Pemimpin perguruan tinggi berkewajiban memberikan kesempatan kepada dosen untuk melaksanakan tridharma perguruan tinggi.

Dosen yang mendapat penugasan sebagai pimpinan perguruan tinggi sampai dengan tingkat jurusan diwajibkan melaksanakan dharma pendidikan paling sedikit sepadan dengan 3 (tiga) sks.<sup>316</sup>

Dosen dalam Perguruan Tinggi terdiri atas:

1. Dosen Tetap adalah dosen yang bekerja penuh waktu yang berstatus sebagai tenaga pendidik tetap pada satuan pendidikan tinggi tertentu.
2. Dosen Tidak Tetap adalah dosen yang bekerja paruh waktu yang berstatus sebagai tenaga pendidik tidak tetap pada satuan pendidikan tinggi tertentu.
3. Dosen dengan perjanjian kerja adalah dosen yang direkrut dengan perjanjian kerja minimal 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang sesuai kebutuhan

Dosen adalah pendidik profesional dan ilmuwan dengan tugas utama mentransformasikan, mengembangkan, dan menyebarkan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni melalui pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat. Seorang calon dosen baru dapat diangkat menjadi dosen apabila telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dan telah lolos dari seleksi serta evaluasi yang ditentukan oleh tim penerimaan dosen. Namun pengakuan sebagai dosen baru dapat diperoleh apabila dosen tersebut telah memiliki Nomor Registrasi Pendidik.

Nomor registrasi pendidik sebagaimana dimaksud diatas terdiri atas

---

<sup>316</sup> Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, "Pedoman Beban Kerja Dosen Dan Evaluasi Pelaksanaan Tridharma Perguruan Tinggi", Buku Pedoman Beban Kerja Dosen Kopertis VII, 2010, h. 7-13.

1. Nomor Induk Dosen Nasional (NIDN), adalah nomor induk yang diterbitkan oleh Kementerian untuk dosen yang bekerja penuh waktu dan tidak sedang menjadi pegawai pada satuan administrasi pangkal/instansi yang lain.
2. Nomor Induk Dosen Khusus (NIDK), adalah nomor induk yang diterbitkan oleh Kementerian untuk dosen/instruktur yang bekerja paruh waktu atau dosen yang bekerja penuh waktu tetapi satuan administrasi pangkalnya di instansi lain dan diangkat perguruan tinggi berdasarkan perjanjian kerja
3. Nomor Urut Pendidik (NUP), adalah nomor urut yang diterbitkan oleh Kementerian untuk Dosen, Instruktur, dan Tutor yang tidak memenuhi syarat diberikan NIDN atau NIDK.

Pada awalnya semua dosen diberikan Nomor Induk Dosen Nasional (NIDN), tanpa membedakan dosen tetap ataupun tidak tetap. Artinya semua dosen diakui dengan diberikan nomor induk melalui aturan yang sama. Perbedaannya terletak pada status kepegawaian Dosen Tetap pada Perguruan Tinggi Negeri (PTN), Dosen Tetap Yayasan, Dosen Tetap Badan Hukum (BH), Dosen Pegawai Negeri Sipil (PNS) Yang Dipekerjakan pada Perguruan Tinggi Swasta (PTS), dan dosen tidak tetap.

Adanya perbedaan jenis nomor registrasi pendidik menentukan juga terhadap perbedaan beban kerja antara dosen yang memiliki NIDN, NIDK dan NUP. Untuk dosen yang memiliki NIDN dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Riset, Teknologi, Dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2015 Tentang Registrasi Pendidik Pada Perguruan Tinggi (selanjutnya ditulis Permenristekdikti 26/2015) dinyatakan bahwa:

“Dosen Tetap yang telah memiliki NIDN wajib:

- a. bekerja penuh waktu 40 (empat puluh) jam setiap minggu;
- b. melaksanakan Tridharma Perguruan Tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) sks pada setiap semester; dan
- c. melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam perjanjian kerja bagi Dosen Tetap pada perguruan tinggi swasta dan Dosen Tetap non pegawai negeri sipil pada perguruan tinggi negeri.”

Untuk dosen yang memiliki NIDK ditentukan dalam Pasal 8 Permenristekdikti 26/2015 bahwa Dosen yang memiliki NIDK wajib

melaksanakan Tridharma Perguruan Tinggi dengan beban kerja yang diatur dalam perjanjian kerja dan melaksanakan kewajiban lain yang diatur dalam perjanjian kerja. Mengenai beban SKS bagi Dosen yang memiliki NIDK adalah 4 (empat) sks dalam tiap semester. Meskipun beban SKS bagi Dosen pemegang NIDK tidak disebutkan dalam Pasal-Pasal Permenristekdikti 26/2015 tetapi berdasarkan syarat pengajuan NIDK yang terdapat pada lampiran Permenristekdikti 26/2015 disebutkan salah satu syarat pengajuan NIDK adalah “Surat keterangan mengajar dan jadwal mengajar dari pemimpin perguruan tinggi paling sedikit 4 (empat) sks dalam 1 (satu) semester per tahun”.

#### **11.4 Jenis Jabatan Struktural Di Perguruan Tinggi**

Perguruan Tinggi sebagai lembaga pendidikan dengan tugas menyelenggarakan Tridharma Perguruan Tinggi yang meliputi penyelenggaraan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat harus dapat berperan sebagai sebuah institusi yang menghasilkan sumber daya manusia berkualitas agar mampu berpartisipasi aktif dalam kegiatan pembangunan nasional dan memiliki daya saing yang tinggi dalam persaingan global di bidang ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni. Untuk mewujudkan peran Perguruan Tinggi dalam pembangunan nasional tersebut, maka perguruan tinggi harus dikelola dengan lebih baik.

Misi utama Pendidikan Tinggi adalah mencari, menemukan, menyebarluaskan, dan menjunjung tinggi kebenaran. Agar misi tersebut dapat diwujudkan, maka Perguruan Tinggi sebagai penyelenggara Pendidikan Tinggi harus bebas dari pengaruh, tekanan, dan kontaminasi apapun seperti kekuatan politik dan/atau kekuatan ekonomi, sehingga Tridharma Perguruan Tinggi, yaitu pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, dapat dilaksanakan berdasarkan kebebasan akademik dan otonomi keilmuan.

Tugas utama negara di dalam Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi adalah menjamin mutu Pendidikan Tinggi sehingga kepentingan masyarakat tidak dirugikan. Sedangkan tugas utama negara dalam Pengelolaan Perguruan Tinggi adalah untuk menjamin agar otonomi Perguruan Tinggi dapat diwujudkan.

Pengelolaan Perguruan Tinggi merupakan kegiatan pelaksanaan jalur, jenjang, dan jenis pendidikan tinggi yang meliputi



otonomi perguruan tinggi, pola pengelolaan, tata kelola, dan akuntabilitas penyelenggaraan perguruan tinggi.

Otonomi pengelolaan perguruan tinggi meliputi bidang akademik dan non-akademik yang dilaksanakan berdasarkan prinsip:

- a. Akuntabilitas;
- b. Transparansi;
- c. Nirlaba;
- d. Penjaminan mutu; dan
- e. Efektivitas dan efisiensi.

Otonomi di bidang akademik mencakup penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan tridharma. Adapun otonomi di bidang non-akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana. Otonomi perguruan tinggi diberikan kepada perguruan tinggi secara selektif setelah dilakukan evaluasi terhadap kinerja perguruan tinggi yang bersangkutan.

Tata kelola perguruan tinggi dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu, dan evaluasi yang transparan. Tata kelola perguruan tinggi juga harus dapat diimplementasikan sesuai dengan tata nilai, perkembangan, dan kebutuhan masing-masing Perguruan Tinggi, serta selaras dengan rencana strategis Kementerian. Sistem tata kelola perguruan tinggi diwujudkan antara lain dalam organisasi dan tata kerja perguruan tinggi yang merupakan sarana bagi perguruan tinggi yang bersangkutan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

Disamping itu, untuk mewujudkan tata kelola perguruan tinggi yang baik, perlu disusun statuta perguruan tinggi yang merupakan peraturan dasar pengelolaan perguruan tinggi yang akan digunakan sebagai landasan penyusunan peraturan dan prosedur operasional di masing-masing perguruan tinggi. Sebagai peraturan dasar, statuta menjadi perangkat yang sangat penting bagi setiap perguruan tinggi. Karenanya setiap perguruan tinggi wajib memiliki statuta. Statuta perguruan tinggi memuat antara lain identitas perguruan tinggi, sistem pengelolaan, sistem penyelenggaraan tridharma perguruan tinggi, sistem penjaminan mutu, dan ketentuan lainnya yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan perguruan tinggi.

Dalam sistem pengelolaan perguruan tinggi ditetapkan jenis-jenis jabatan struktural yang ada dalam perguruan tinggi tersebut. Secara umum jabatan struktural memiliki arti “jabatan yang terdapat dalam struktur organisasi (komunitas) secara formal sehingga tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak pejabat atau pegawai bersangkutan sudah diatur.”<sup>317</sup> Berkaitan dengan jabatan struktural dalam lingkungan perguruan tinggi, dalam penjelasan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2009 Tentang Dosen (selanjutnya ditulis PP 37/1998), memberikan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “jabatan struktural” adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara, di dalam maupun di luar perguruan tinggi yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian jabatan struktural yang terdapat pada penjelasan Pasal 18 PP 37/2009 hanya terbatas pada lingkup pegawai negeri sipil saja. Dalam hal ini perlu adanya pengertian yang lebih luas tentang jabatan struktural mengingat dalam perguruan tinggi tidak hanya Perguruan Tinggi Negeri saja tetapi mencakup pula Perguruan Tinggi Swasta sehingga pengertian jabatan struktural secara umum yang telah disebutkan diatas lebih relevan untuk digunakan.

Berdasarkan Pasal 4 Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia No.48/DJ/Kep/1983 Tentang Beban Tugas Tenaga Pengajar Pada Perguruan Tinggi Negeri Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi, disebutkan Jabatan Struktural dalam Perguruan Tinggi antara lain Rektor, Pembantu Rektor, Dekan, Ketua Lembaga, Sekretaris Lembaga, Kepala UPT, Pembantu Dekan, Ketua Jurusan, Sekretaris Jurusan, Kepala Pusat, Sekretaris Pusat, Kepala Laboratorium dan Kepala Balai.

Pada jabatan struktural sebagaimana tersebut diatas terdapat nilai kredit setara satuan kredit semester (SKS), yaitu:

- a. Rektor sama dengan 12 sks;
- b. Pembantu Rektor sama dengan 10 sks;
- c. Dekan sama dengan 10 sks;
- d. Ketua lembaga sama dsngan 8 sks;

---

<sup>317</sup> <http://kbbi.kata.web.id/jabatan-struktural/>.

- e. Sekretaris Lembaga sama dengan 6 sks;
- f. Kepala UPT sama dengan 8 sks;
- g. Pembantu dekan sama dengan 6 sks;
- h. Ketua jurusan sama dengan 6 sks;
- i. Sekretaris jurusan sama dengan 4 sks;
- j. Kepala Pusat sama dengan 6 sks;
- k. Sekretaris Pusat sama dengan 4 sks;
- l. Kepala Laboratorium/Studio sama dengan 4 sks;
- m. Kepala Balai sama dengan 4 sks.

Dosen yang diangkat oleh Pemerintah dapat ditempatkan pada jabatan struktural di luar perguruan tinggi. Penempatan pada jabatan struktural dapat dilakukan setelah dosen yang bersangkutan bertugas sebagai dosen paling sedikit selama 8 (delapan) tahun. Selama menempati jabatan struktural, dosen yang bersangkutan kehilangan haknya untuk memperoleh tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan kehormatan, tunjangan khusus, dan maslahat tambahan. Dosen yang ditempatkan pada jabatan struktural, dibebaskan sementara dari jabatannya apabila ditugaskan secara penuh di luar jabatan dosen. Dosen yang ditempatkan pada jabatan struktural dapat ditugaskan kembali sebagai dosen dan mendapatkan hak-hak dosen sesuai.

### **11.5 Rangkap Jabatan Notaris Sebagai Pejabat Struktural Perguruan Tinggi**

Karakteristik ilmu Kenotariatan sebagai ilmu yang *esoterik* membawa konsekuensi bahwa ilmu tersebut tidak bisa diajarkan oleh sembarang orang. Hal ini membuat hampir di semua Perguruan Tinggi penyelenggara Program Studi Magister Kenotariatan menggunakan Dosen dari kalangan Notaris untuk Program Studi ini demi menghasilkan calon-calon Notaris yang berkualitas. Kualitas calon Notaris inilah yang menjadi daya jual dari Perguruan Tinggi penyelenggara Program Magister Kenotariatan. Semakin berkualitas lulusannya maka akan semakin banyak pula calon-calon mahasiswa yang tertarik untuk mendaftar di Perguruan Tinggi tersebut.

Demi menjaga kualitas lulusan dan demi mampu bersaing di tengah menjamurnya Program Magister Kenotariatan di Indonesia banyak Perguruan Tinggi yang menempatkan Notaris dalam Jabatan

Struktural pada Perguruan Tinggi tersebut. Dengan ditematkannya seorang Notaris pada Jabatan Struktural dalam Perguruan Tinggi, diharapkan Notaris tersebut mampu memimpin jalannya program pendidikan Kenotariatan dan mampu merancang suatu kurikulum untuk pendidikan kenotariatan yang sesuai dengan kebutuhan praktek. Notaris yang menduduki Jabatan Struktural tersebut diharapkan mampu memberikan solusi karena sampai dengan saat ini belum ada keseragaman kurikulum tentang pendidikan kenotariatan di Indonesia.

Keadaan sebagaimana tersebut diatas menimbulkan pro dan kontra baik dikalangan akademisi maupun dikalangan Notaris sendiri. Sebagian mendukung dengan alasan untuk menghasilkan Notaris yang berkualitas dan memiliki daya saing di tengah perkembangan jaman maka pendidikan Kenotariatan harus dipegang oleh Notaris sendiri sehingga menempatkan Notaris dalam suatu Jabatan Struktural dalam Perguruan Tinggi adalah wajar. Sementara di pihak yang kontra terhadap kondisi tersebut berpendapat bahwa Notaris jelas dilarang untuk merangkap jabatan sebagaimana telah diatur dalam UUJN dan dengan merangkap jabatan akan berseberangan dengan karakteristik Jabatan Notaris sebagai Profesional. Pendapat mengenai larangan Notaris untuk merangkap Jabatan Struktural dalam Perguruan Tinggi tersebut bisa salah dan bisa juga benar tergantung status Dosen dari Notaris itu sendiri.

Jika dilihat dari Pasal 17 ayat (1) huruf c UUJN dapat dilihat ketentuan mengenai larangan rangkap jabatan bagi Notaris terdapat ketentuan bahwa Notaris dilarang “c. merangkap sebagai pegawai negeri;...” Terhadap ketentuan dalam tersebut kedudukan Notaris yang memiliki Jabatan Struktural dalam Perguruan Tinggi masih harus dibedakan status Perguruan Tinggi tersebut PTN atau PTS. Jika PTS tentunya rumusan larangan rangkap jabatan tersebut tidak terpenuhi karena Jabatan Struktural dalam PTS maupun Dosen pada PTS bukanlah Pegawai Negeri. Namun jika PTN maka terlebih dahulu harus dilihat Notaris tersebut menjadi Dosen dengan Status Dosen PNS atau Dosen Non PNS. Dalam posisi ini hampir tidak dimungkinkan seorang Dosen Non PNS dapat memiliki Jabatan Struktural dalam PTN sehingga apabila Notaris menduduki Jabatan Struktural dalam PTN maka bisa jadi Notaris tersebut adalah Dosen

PNS. Jika Notaris tersebut menjadi Dosen dengan status Dosen PNS maka rumusan tersebut terpenuhi dan Notaris telah melanggar larangan dalam UUJN

Poin penting larangan rangkap jabatan Notaris yang memiliki jabatan struktural dalam Perguruan Tinggi adalah pada status Dosennya. Notaris yang menjadi Dosen dan memiliki jabatan struktural dalam Perguruan Tinggi tentunya harus memiliki nomor registrasi pendidik. Pada titik inilah pelanggaran terhadap UUJN rawan terjadi.

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa tenaga pendidik pada Perguruan Tinggi harus memiliki nomor registrasi baik itu berupa NIDN, NIDK atau NUP. Hal inilah yang harus dipahami oleh Notaris pada saat menjadi Dosen atau memiliki jabatan struktural dalam Perguruan Tinggi maka Notaris tidak tepat apabila memiliki NIDN. Hal tersebut berkaitan dengan kewajiban pemegang NIDN yang telah ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b Permenristekdikti 26/2015 untuk bekerja penuh waktu 40 (empat puluh) jam setiap minggu dan melaksanakan Tridharma Perguruan Tinggi dengan beban kerja paling sedikit sepadan dengan 12 (dua belas) sks pada setiap semester.

Terhadap ketentuan mengenai kewajiban Tridharma Perguruan Tinggi masih sangat memungkinkan untuk dipenuhi apabila Notaris memiliki jabatan struktural dalam Perguruan Tinggi. Pada suatu jabatan struktural dihitung paling rendah adalah sama dengan 4 sks, sehingga hanya dibutuhkan 8 sks tambahan untuk memenuhi kewajiban tersebut yang dapat dipenuhi dari 6 sks kegiatan pembelajaran dan 2 sks dari kegiatan penelitian. Namun pada kewajiban untuk bekerja penuh selama 40 jam per minggu hampir pasti tidak dapat terpenuhi. Kewajiban untuk bekerja 40 jam per minggu sama dengan kewajiban bekerja selama 8 jam perhari. Bagi Notaris yang menjalankan tugas jabatan untuk melayani masyarakat hampir tidak mungkin untuk meninggalkan kantornya selama 8 jam per hari.

Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN telah mewajibkan Notaris untuk bertindak jujur. Hal serupa juga diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUJN bahwa sebelum menjalankan jabatannya Notaris terlebih dahulu mengucapkan sumpah dan pada salah satu bagian sumpah

tersebut Notaris melafalkan bahwa Notaris akan menjalankan jabatan dengan jujur. Jika dikaitkan dengan kondisi diatas maka terpenuhi atau tidaknya kewajiban untuk bekerja dalam Perguruan Tinggi selama 40 jam per minggu akan sangat berkaitan dengan hati nurani dan kejujuran dari Notaris.

Apabila dapat dibuktikan bahwa Notaris yang memiliki jabatan struktural dalam Perguruan Tinggi dan memegang NIDN tidak mampu memenuhi kewajiban sebagaimana tersebut diatas, dapat dikatakan Notaris telah melakukan pelanggaran karena tidak menjalankan kewajiban untuk bertindak jujur. Atas pelanggaran tersebut Notaris dapat dijatuhi sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (11) UUJN yang menyatakan:

“Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf l dapat dikenai sanksi berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. pemberhentian sementara;
- c. pemberhentian dengan hormat; atau
- d. pemberhentian dengan tidak hormat.”

Jika dicermati, Permenristekdikti 26/2015 sebenarnya telah memberikan kemudahan bagi kalangan profesional seperti Notaris untuk menjadi Dosen atau bahkan menduduki jabatan struktural dalam Perguruan Tinggi melalui adanya NIDK. Dengan memegang NIDK maka Notaris dapat bekerja paruh waktu dalam Perguruan Tinggi dan beban mengajarnya hanya minimal 4 sks saja dalam satu semester per tahun. Kemudahan ini sudah semestinya digunakan oleh Notaris yang merangkap sebagai Dosen atau memiliki Jabatan Struktural dalam Perguruan Tinggi

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- A. Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, 2012.
- A.A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa dan Siapa Notaris di Indonesia? Sesuai UUJN Nomor 2 Tahun 2014*, Perwira Media Nusantara, Surabaya, 2015.
- \_\_\_\_\_, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa Dan Siapa PPAT*, Selaras, Malang, 2013.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta 2010.
- Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Algra, N.E., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Terjemahan Saleh diwinata, A.Teloeki, Boerhanoeddin St. Batoeah, Bina Cipta, Jakarta, 1983.
- Anton M. Moeliono, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- A. Kohar, *Notaris Dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.
- Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah; Desentralisasi dan Pengembangan SDA Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2003.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Charles H. Levine, B. Guy Peters, Frank J. Thompson, *Public Administration: Challenges, choices, consequences*, Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, Indiana, 1999.
- Darwan Prinst, *Strategi Menyusun dan Menangani Gugatan Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, Jakarta, 1963.

- \_\_\_\_\_, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1983
- Frans Hendra Winata, *Persepsi Masyarakat Terhadap Profesi Hukum di Indonesia*, Renvoi, Jakarta, 2005.
- G.H.S. Lumbun Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1996.
- Georgopoulos dan Tannenbaum dalam Richard M. Steers, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta, 1985.
- Ghansham Anand, *Karakteristik Jabatan Notaris di Indonesia*, Zifatama Publisher, Sidoarjo, 2014.
- H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988.
- H.A. Muin Fahmal, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dalam Menwujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan Tentang Notaris dan PPAT)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Bernas-bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar Maju, Bandung, 2012.
- Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*, Gaya Media Yogyakarta, 2011.
- Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.
- Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013.
- Husni Thamrin, *Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris*, Edisi Revisi, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2011.
- Imam Syaukani dkk, *Dasar - Dasar Politik Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Iman Syaukani dan A Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.



- Indroharto, *Usaba Memahami Undang - Undang tentang Peradilan Tata Usaba Negara (I)*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Ignatius Ridwan Widyadharma, *Etika Profesi Hukum Dan Keperannya*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003.
- J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrum, Nijmegen, 1998.
- J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties*, terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya, Bandung, 1999.
- James L Gibson, *Organizations: Behavior, Structure, Processes*, Mc. Graw-Hill, Irwin, 2000.
- Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2010.
- J.C.H. Melis, *De Notaris Wet*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- K. Berten, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Komar Andasmita, *Notaris I*, Sumur, Bandung, 1981.
- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2006.
- Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris (Dalam Penegakan Hukum Pidana)*, Bigraf Publisng Yogyakarta, 1995.
- Logemann, J.H.A., *Over deTheorie van een Stelling Staatsrecht*, Universite Pers, Leiden, 1948 Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru - Van Hoeve, Jakarta, 1975.
- Magnis Suseno, *Etika Sosial, Buku Panduan Mahasiswa*, APTIK Gramedia, Jakarta, 1991.
- Muhammad Abdulkadir, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- N.E. Algra, H.R.W. Gokkel, dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda - Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1983.

- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Press, Bandar Lampung, 2009.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah - Seri Ke 7: Perbandingan Hukum Administrasi dan Sistem Peradilan Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Perlindungan Hukum bagi Notaris Selaku Pejabat Umum dalam Menjalankan Tugasnya*, Makalah Up Grading Course pada Konggres XVII – INI, Jakarta, 1999.
- Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia ( INI ), Editor : Anke Dwi Saputro, *Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu, Sekarang, dan Dimasa Mendatang*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke-1, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Philipus M. Hadjon, *Pemerintah Menurut Hukum (Wet-en Revbmatische Bestuur)*, Yuridika, Surabaya, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Eksistensi dan Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Figur Hukum Akta PPAT*, Makalah Ceramah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 22 Pebruari 1996.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988.
- Purnama T. Sianturi, *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*, Mandar Maju, Bandung, 2013.
- R. Soegondo, Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- R. Soesanto, *Tugas, Kewajiban dan Hak-Hak Notaris, Wakil Notaris*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.
- R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008.
- R. Tresna, *Komentor HIR*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005.

- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Richard L. Kirkham, *Theories of Truth: a Critical Introduction* diterjemahkan oleh M. Khozim, *Teori-Teori Kebenaran; Pengantar Kritis dan Komprehensif*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2013
- Rochmat Soemitro, *Peraturan dan Instruksi Lelang*, Eresco, Bandung, 2007.
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta, 1989.
- Sedarmayanti, *Good Governance: Kepemerintahan Yang Baik (Bagian Kedua): Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*, Mandar Maju, Bandung, 2012.
- Soewoto, *Politik Hukum*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003.
- Sunaryati Haryono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*, Buku I, Ichtar Baru, Jakarta, 2000, hal. 452.
- Teeuw, A., *Kamus Indonesia–Belanda*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 2010
- Terry Hutchinson, *Researching and Writing in law*, Lawbook, Sydney, 2002.
- Tjahjanulin Domai, *Dari Pemerintahan Ke Pemerintahan Yang Baik*, Depdagri, Jakarta, 2005.
- Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah : Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957.
- Wolff, R.P., *In Defense of Anarchism*, University of California Press dalam Jurnal Internasional Stanford Encyclopedia of Philosophy, Stanford University, Berkeley, 1970.
- Zakir Naik, *The Qur'an and Modern Science: Compatible or Incompatible*, Islamic Research Foundation, New Delhi, 2000.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 159/PMK.06/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 175/PMK.06/2010 Tentang Pejabat Lelang Kelas II (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1338).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 175/PMK.06/2010 Tentang Pejabat Lelang Kelas II.

## **C. Jurnal, Disertasi, Tesis dan Makalah**

Asep Warlan Yusuf, “Asas-Asas Hukum Administrasi Dan Perkembangannya”, Makalah, [http://www.pkh.komisiyudi-sial.go.id/id/files/Materi/TUN01/TUN01\\_Warlan\\_Prinsip.pdf](http://www.pkh.komisiyudi-sial.go.id/id/files/Materi/TUN01/TUN01_Warlan_Prinsip.pdf).

Boedi Djatmiko, “Karakter Hukum Keputusan PTUN”, Makalah, Yogyakarta, 2009, i <http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-keputusan-ptun.html>.

Fransiska, “Tinjauan Hukum Mengenai Kompetensi Absolut Pengadilan Negeri Dalam Memeriksa Dan Memutus Gugatan

- Tentang Risalah Lelang”, Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2011
- I Gusti Ngurah Wairocana, “*Good Governance* (Kepemrintahan Yang Baik) dan Implementasinya di Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Bali”, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.
- Karmila Sari Sukarno, “Implementasi Prinsip *Good Governance* Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah”, Tesis, Univeritas Negeri Sebelas Maret, Surakarta, 2009.
- Lalolo Krina, “Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi”, Makalah, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Jakarta, 2003,
- Marzuki Wahid, “Konfigurasi Politik Hukum Islam di Indonesia; Studi Tentang pengaruh Politik Hukum Orde baru terhadap Kompilasi Hukum Islam”, Jurnal *Mimbar Studi*, No. 2 Tahun XXII 9 Januari - April 1999.
- Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang*”, Yuridika, Nomor 5 dan 6, Tahun XII, September-Desember, 1997.
- , *eksistensi dan fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta figur Hukum pada akta PPAT*, Makalah Ceramah, Fakultas Hukum Airlangga, surabaya tanggal 22 Februari 1996.
- R. Ike Musyafiati, “Kajian Hukum Pemisahan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dari Jabatan Notaris“, Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, 2004.
- Rusdianto Sesung, *Prinsip Kesatuan Hukum Nasional Dalam Pembentukan Produk Hukum Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus atau Istimewa*, Disertasi, Program Doktor Universitas Airlangga, Surabaya, 2014.
- S. F. Marbun, “Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia”, Disertasi, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, 2001.
- Sofian Efendi, “Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance”, *Lokakarya Reformasi Birokrasi*, Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, Jakarta, 2005.

Sofian Effendi, “Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama”, Makalah, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf>,

Tjahjo Arianto,”Dinamika Lembaga Pertanahan”, Makalah, disampaikan pada seminar “*Pendalaman Hukum Pertanahan Dalam Rangka Persiapan Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah 2017*” di Universitas Narotama Surabaya, 24-25 Oktober 2016.

## CATATAN